

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA

EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA EVROPSKÉ INTEGRACE

Odstraňování deficitu demokracie v Evropské unii po přijetí Lisabonské smlouvy

Reducing of the Democratic Deficit in the European Union After the Lisbon Treaty Adoption

Student:

Bc. Júlia Hrivíková

Vedoucí diplomové práce:

Ing. Boris Navrátil, CSc.

Ostrava 2014

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra evropské integrace

Zadání diplomové práce

Student: **Bc. Júlia Hrivíková**
Studijní program: N6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor: 6210T004 Eurospráva
Specializace: 00 Eurospráva
Téma: **Odstraňování deficitu demokracie v Evropské unii po přijetí Lisabonské smlouvy**
Reducing of the Democratic Deficit in the European Union After the Lisbon Treaty Adoption

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Demokratická legitimita Evropské unie v procesu vývoje evropské integrace
3. Potřeba odstraňování deficitu demokracie v Evropské unii
4. Přínosy Lisabonské smlouvy k posilování evropské demokracie
5. Závěr

Seznam použité literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Seznam příloh

Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

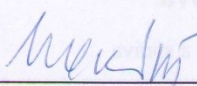
CINI, Michelle a Nieves PEREZ-SOLÓRZANO BORRAGAN. *European Union Politics*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. 520 s. ISBN 978-0-19-969475-4.
KRUTÍLEK, Ondřej (ed.). *Evropská unie: Hospodářský prostor s politickou vizí*. 2. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013. 328 s. ISBN 978-80-7325-305-9.
ŠLOSARČÍK, Ivo a Zuzana KASÁKOVÁ. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Praha: Grada, 2013. 248 s. ISBN 978-80-247-3567-2.

Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

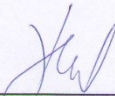
Vedoucí diplomové práce: **Ing. Boris Navrátil, CSc.**

Datum zadání: 22.11.2013

Datum odevzdání: 25.04.2014


Ing. Boris Navrátil, CSc.
vedoucí katedry




prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Prohlašuji, že jsem celou práci, včetně všech příloh, vypracovala samostatně a uvedla v ní veškerou použitou literaturu.

.....*Júlia Hrivíková*..25.4.2014.....

Na tomto mieste by som sa chcela úctivo poďakovať vedúcemu diplovej práce Ing. Borisovi Navrátilovi, CSc. za jeho cenné rady a inšpiráciu počas spracovávanía práce.

Obsah

1. Úvod	5
2. Demokratická legitimita Európskej únie v procese vývoja európskej integrácie	7
2.1. Myšlienky európskej integrácie a jej počiatky	8
2.2. Vznik ESUO, EHS, EURATOMu	8
2.3. Zlučovacia zmluva a formovanie európskych inštitúcií	12
2.4. Jednotný európsky akt	15
2.5. Problém pretrvávajúceho deficitu demokratickej legitimacy	16
3. Potreba odstraňovania deficitu demokracie v Európskej únii	18
3.1. Maastrichtská zmluva	18
3.2. Obdobie medzi Maastrichtom a Amsterdamom	20
3.3. Amsterdamská zmluva	22
3.4. Nová zodpovednosť národných parlamentov	24
3.5. Zmluva z Nice	25
3.6. Laekenská deklarácia	26
3.7. Zmluva o Ústave pre Európu	27
3.8. Transparentnosť rozhodovania v EÚ a právo na informácie	29
3.9. Smerovanie Európskej únie k Lisabonskej zmluve	31
4. Prínosy Lisabonskej zmluvy k posilovaniu európskej demokracie	36
4.1. Zásadné zmeny vo fungovaní európskych inštitúcií po prijatí Lisabonskej zmluvy	36
4.1.1. Zaradenie Európskej Rady medzi štandardné inštitúcie	37
4.1.2. Rada Európskej únie	38
4.1.3. Európska komisia	39
4.1.4. Európsky parlament	40
4.1.5. Súdny systém EÚ	42
4.2. Prehlbovanie demokratických základov	43
4.2.1. Zmeny vyplývajúce z Lisabonskej zmluvy pre národné parlamenty	43
4.2.2. Koncept Európy občanov	45
4.2.3. Úloha európskeho ombudsmana	46
4.3. Praktické prínosy Lisabonskej zmluvy k posilovaniu európskej demokracie	47
4.3.1. Politický dialóg Európskej komisie a národných parlamentov	47
4.3.2. Dôsledky Európskej občianskej iniciatívy na legislatívnu tvorbu	57
4.3.3. Prieskumy verejnej mienky v Európskej únii – otázky inštitúcií a demokracie	60

5. Záver.....	64
Zoznam použitej literatúry	67
Zoznam skratiek	71

1. Úvod

V dnešnej dobe je pre väčšinu obyvateľov vyspelých národov a spoločností charakteristická reprezentatívna forma demokratického vládnutia. Demokracia – pojem starý viac ako 2500 rokov, sa etymologicky opiera o pojem *demos* a *kratein*, čiže vládá ľudu, alebo, ako sa zvykne opakovať v mierne užšej forme výkladu vládá väčšiny. Tradícia vytvoreného puta medzi ľuďom a parlamentom sa prejavuje tým, že vôľa parlamentu je vôľou ľudu, inými slovami – ľud je v parlamentne opakovane prítomný (*re-presentation*). Štáty, ktoré tvoria Európsku úniu, sú demokratické spoločnosti zvyknuté na určitý druh prerozdelenia moci a zabehnutý systém vzájomnej kontroly jej jednotlivých zložiek. Európska únia však nie je štát. Čo začalo ako obyčajné prehlbovanie ekonomických vzťahov a spoluprácu v niektorých oblastiach, prerástlo do organizácie vytvárajúcej a zdieľajúcej mnoho politík s vlastnou špecifickou organizačnou štruktúrou. Niet preto divu, že tak jedinečné zoskupenie, akým EÚ nesporne je, sa stretlo vo svojom vývoji s otázkami, či je jeho existencia a fungovanie dostatočne legitímne oddôvodniteľná. Problematika deficitu demokracie Európskej únie púta pozornosť už v jej skorých štádiách a rovnako zaujal aj autorku diplomovej práce. Táto záverečná práca bude venovaná téme „Odstraňovanie deficitu demokracie v Európskej únii po prijatí Lisabonskej zmluvy“.

Už samotný názov dokazuje, že sa jedná o proces. Hovoríme o „odstraňovaní“, nie o „odstránení“. Tento proces pretrváva dodnes a zistenie jeho počiatkov a okolností k tomu vedúcich je jedným z mnohých cieľov tejto práce. Druhá kapitola obsahuje stručné opísanie vzniku jednotlivých Spoločenstiev a ich inštitucionálneho zázemia, venuje sa však aj konkrétnym podmienkam, ktoré viedli k pochybovaniu o legitímnom mandáte týchto inštitúcií. Časovo ohraničená je teda druhá kapitola od začiatku formovania dnešnej Únie na starom kontinente po obdobie pred prijatím Maastrichtskej zmluvy – pretože je to z objektívneho hľadiska veľký míľnik, ktorý posúva integráciu do hlbších rozmerov.

Tretia kapitola sa venuje ďalšiemu významnému obdobiu integrácie, a to od prijatia Maastrichtskej zmluvy po smerovanie k Lisabonskej zmluve. Toto časové ohraničenie v sebe ukrýva časté revízie zmlúv a inštitucionálne reformy, ktorých dopad mal značný vplyv na deficit demokracie a jeho redukciu. V tomto období sa vývoj posunul skutočne rýchlou dynamikou vpred a inštitúcie sa dočkaly mnohých zmien. Kapitola sa ale tiež zaoberá transparentnosťou v rozhodovacom procese, pretože je to dôležitá súčasť demokratických hodnôt, ku ktorým sa

Európska únia hrdo hlási. Diplomová práca v tretej kapitole opisuje tiež okolnosti, ktoré viedli k poslednej revízii primárneho práva, zisťuje, prečo neuspela myšlienka európskej ústavy a ako sa toto mnohočlenné uskupenie dopracovalo k úvahám o ďalšej verzii – Lisabonskej zmluve.

Najobsiahlešia štvrtá kapitola diplomovej práce sa venuje zmenám, ktoré priniesla Lisabonská zmluva. Popisuje zásadné zmeny vo fungovaní hlavných inštitúcií EÚ, ktoré majú významný vplyv na odstraňovanie deficitu demokracie a prehľbovanie legitimacy integrácie. Skúma tiež prehľbovanie demokratických základov, akými je posilnené postavenie národných parlamentov, či Koncept Európy občanov a vnímanie európskej súdržnosti. V neposlednom rade analyzuje štvrtá kapitola konkrétne dopady Lisabonskej zmluvy na politickom dialógu medzi Európskou komisiou a národnými parlamentami a hodnotí efektivitu tohto mechanizmu, ďalej analyzuje Európsku občiansku iniciatívu a jej schopnosť vytvoriť vplyv na legislatívnu tvorbu EÚ. Tieto zmeny v závere kapitoly dáva do vzťahu k verejnej mienke občanov Únie a teda zisťuje, či sa zmeny pozitívne odrazili aj vo vnímaní verejnosti.

Diplomová práca končí piatou kapitolou venovanou záverečnému zhrnutiu zistených poznatkov z predchádzajúcich kapitol a súhrnnému ohodnoteniu prínosov reformných snáh v odstraňovaní deficitu demokracie. S určitosťou sa však dá už v úvode povedať, že proces redukcie demokratického deficitu je neukončený a momentálny stav môže nabádať aj na ďalšie zlepšenia.

2. Demokratická legitimita Európskej únie v procese vývoja európskej integrácie

S vývojom integračného procesu je neoddeliteľne spojený pojem *právomoc*. Definícia právomocí – ako termínu však v zakladajúcich zmluvách chýba. V prvých podobách Rímskych zmlúv bolo slovo právomoc prekladané ako *power* (podľa anglického právneho výkladového slovníka „právo alebo zmocnenie konať či nekonať, schopnosť osoby či organizácie zmeniť činom či vôľou práva, povinnosti, zodpovednosť alebo iné právne vzťahy), a to bolo až Maastrichtskou zmluvou vymenené za slovo *competence* (podľa právneho výkladového slovníka „schopnosť oficiálneho orgánu niečo urobiť“), a neskôr sa objavili v rôznych formách slov ako *competencies*, *competences*, ale vyskytol sa ešte aj termín *powers*. Jedno z mnohých vysvetlení, prečo sa stalo slovo *competence* súčasťou európskeho práva ponúka Franz Mayer¹, ktorý túto skutočnosť vysvetľuje „otrockým prekladom nemeckého termínu Kompetenz“, v danom jazyku znamenajúc komplexnejší koncept, nie nutne sa prekrývajúci s právomocou. Iný názor zasa tvrdí, že pojem *competence* je to isté čo *power*, avšak v podaní „eurohantýrky“. Je však aj celkom pravdepodobné, že sa jedná o terminologický nesúlad anglosaského a kontinentálneho práva, ale ak by tento lingvistický dôvod nebol pravdivý, predsa len by sa dalo v tomto hľadať boj o právomoci EÚ a európskych orgánov a ich formy – a to už v samotnom primárnom práve².

Cieľom prvej kapitoly je preskúmať vývoj Európskych spoločenstiev do obdobia prijatia Maastrichtskej zmluvy, popísať hlavné inštitúcie, ktoré determinovali smer integrácie na európskom kontinente, posúdiť ich legitimitu z pohľadu organizačnej štruktúry a legitímneho mandátu na výkon právomocí a zistiť, prečo vôbec vznikol priestor pre výskyt termínu demokratický deficit/deficit demokracie v EÚ už v relatívne skorom období formovania integrácie. Nájsť vzťah medzi rastom právomocí presunutých na európsku úroveň a demokratickou legitimitou zvereného mandátu.

¹ ZBÍRAL, Robert. Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?. Příbram: Leges, 2013. 224 s. ISBN 978-80-87576-72-4.

² [1]

2.1. Myšlienky európskej integrácie a jej počiatky

Vývoj európskej integrácie nemožno spájať len v súvislosti s dvadsiatym storočím. Myšlienky zrodu spolupráce, či integračné tendencie prichádzajú i v ranom stredoveku so znovuvytvorením Svätej ríše rímskej Karolom Veľkým. Územne hovoríme o dnešnom Francúzsku, západnom Nemecku, Belgicku, Holandsku a Luxembursku – teda o piatich zakladajúcich štátoch súčasnej Európskej únie, ktoré za jeho panovania používali dokonca jednotnú menu. Aj český kráľ Jiří z Poděbrad navrhoval uskupenie vo forme európskej konfederácie, v záujme spoločnej obrany proti expanzívnym Turkom, a to vrátane predstavy o organizačnej štruktúre. Neboli to však len vladári, ale aj filozofovia a akademici, ktorí volali po vytvorení vyšších európskych štruktúr. Spomeňme mená ako Dante Alighieri, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, či Victor Hugo – ktorý dokonca absolútne nadčasovo charakterizoval vzťahy medzi oboma stranami Atlantiku: „Vyvstanú tak dve mocnosti, Spojené štáty americké a Spojené štáty európske, navzájom si cez oceán podávajú pomocnú ruku³.“ Na tieto a podobné myšlienky nereflektovali v tej dobe žiadne authority a v európskych vzťahoch si cestu pomaly začal dláždiť nacionalizmus a rozpory medzi svetovými mocnosťami v súťaži o globálny vplyv. V relatívne úzkom časovom rozpätí sa odohrali dve zdrvivujúce svetové vojny, z ktorých druhá znamenala bezprecedentné straty na životoch a deštrukciu európskeho kontinentu, po ktorých sa integračné tendencie zdali byť nutnosťou. Prepojenie európskych národov bolo vlastne prirodzeným výsledkom negatívnych, či deštruktívnych síl v Európe. V tej dobe boli aktuálne motívy ako boj s nacionalizmom, spoločná ochrana pred sovietskou rozpínanosťou, pacifikácia Nemecka a jeho opätovné zaradenie do ekonomického a politického života na medzinárodnej úrovni, zvýšenie konkurencieschopnosti voči USA, nachádzanie celkovej stability a prosperity – a to aj malých zraniteľnejších štátov a mnohé iné, motívy spolupráce môžu nadobúdať aj špecifickejší charakter.

2.2. Vznik ESUO, EHS, EURATOMu

9. máj 1950, ktorý si pripomínáme Dňom Európy, vstúpil do histórie formovania európskej integrácie deklaráciou francúzskeho ministra zahraničných vecí Roberta Schumana. Bol to návrh na zavedenie spoločnej výroby uhlia a oceli – komodít esenciálnych pre vojnové

³ KÖNIG, Petr, Lubor LACINA, Jan OSTRÍŽEK, Jan PŘENOSIL a Jan STREJČEK. Učebnice evropské integrace. Praha: Barrister & Principal, 2011. 472 s. ISBN 978-80-87474-310.

činnosti, požadoval skoncovanie mnohoročného nepriateľstva medzi Nemeckom a Francúzskom, a podriadenie výroby uhlia a oceli najmä v týchto štátoch spoločnému Vysokému úradu, ktorého rozhodnutia budú záväzné pre signatárov. Parížska zmluva vstupuje do platnosti 23.7.1952, formálne vytvára vznik Európskeho spoločenstva uhlia a oceli a ustanovuje štyri základné orgány spoločenstva: Vysoký úrad, Zhromaždenie, Radu ministrov a Súdny dvor.

Do kresla predsedu Vysokého úradu celkom logicky zasadá Jean Monnet – ako hlavná inšpirácia *Schumanovej deklarácie*. Celkovo mal Úrad 9 členov menovaných na 6 rokov, zastúpenie mala mať aspoň jedným členom každá krajina. Keďže sa skladal z nezávislých osôb, nesmeli konať v záujme svojich štátov, ale Spoločenstva ako celku. Medzi kompetencie tejto inštitúcie patrilo vydávať z vlastnej iniciatívy alebo z iniciatívy Rady ministrov rozhodnutia záväzné pre všetky krajiny (v oblasti zákazu dotácií a príspevkov, akceptovateľnosti dohôd medzi jednotlivými subjektami, o podpore výskumu a rozhodnutia o udeľovaní pokút), doporučená a stanoviská. Zástupci národných parlamentov formovali Zhromaždenie, ktoré malo zprvoti len konzultačnú úlohu, jeho význam rástol až s prehlbujúcou sa integráciou a nadobúdala obrysy dnešného Európskeho parlamentu. Zato Rada ministrov sa vo svojom vzniku vcelku podobala na tú súčasnú v zložení aj v prijímaní rozhodnutí kvalifikovanou väčšinou (počet hlasov daný predovšetkým veľkosťou krajiny) alebo jednomyselnosťou. Súdny dvor potom ako štvrtý nadnárodný orgán dohliadal na dodržovanie práva pri výklade a realizácii zmluvy.

O rozšírenie spolupráce v ďalších oblastiach sa postarali Rímske zmluvy z roku 1957, ktorými sa založilo Európske hospodárske spoločenstvo a EURATOM – Európske spoločenstvo pre atómovú energiu. Ich štruktúry sa veľmi zhodovali s tými zo spomínaného Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ. Analogický orgán Vysokému úradu vznikol v súvislosti s EURATOMom. Päťčlenná Komisia zložená z príslušníkov členských krajín kopírovala paralelne štruktúry komisie EHS. Podobne ako Vysoký úrad aj Komisia EHS sa skladala z deviatich členov, ktorých navonok zastupoval predseda s dvoma miestopredsedomi, ako prvý usadol do čela komisie Walter Hallstein. Tieto integračné začiatky Európskej únie boli logickými dôsledkami ekonomického aj spoločenského stavu, v ktorom sa západná časť starého kontinentu v tom čase nachádzala. Odrazu však existovali tri spoločenstvá, z ktorých sa každé zaoberalo iným segmentom pôsobnosti a kopírovali svoje vnútorné štruktúry. V tej dobe bol určite na

mieste otáznik, kam sa budú uberať, ako efektívne budú využívať svoje právomoci a akou dynamikou sa budú prehlbovať.

Tabuľka č 2.2. Prehľad inštitúcií ESUO, EHS, EURATOM

	Európske spoločenstvo uhlia a oceli	Európske hospodárske spoločenstvo	Európske spoločenstvo pre atómovú energiu
Oblasti záujmu	<i>Spoločný trh s uhlím a oceľou, bariéry obmedzujúce obchod</i>	<i>Spoločná poľnohospodárska politika a politika rybolovu, Spoločná dopravná politika, Politika ochrany hospodárskej súťaže, Hospodárska politika, Sociálna politika</i>	<i>Výskum, Rozširovanie technických informácií, Jednotné bezpečnostné normy pre ochranu zdravia pracujúcich a obyvateľstva, uľahčovanie investície, Dohľad nad jadrovým materiálom, a i.</i>
Spoločný rozpočet	<i>Činnosť ESUO financovaná dávkami z výroby uhlia a ocele platené podnikmi v tomto priemysle</i>	<i>Činnosť EHS financovaná príspevkami členských štátov podľa veľkosti (financovanie nebolo založené na daniach alebo clách)</i>	<i>Činnosť EURATOMu financovaná príspevkami členských štátov podľa veľkosti (financovanie nebolo založené na daniach alebo clách)</i>
Orgány	Vysoký úrad	Komisia	Komisia
	V zložení nezávislých členov, rozhodnutia, doporučená, stanoviská, udeľovanie pokút	V zložení nezávislých členov, rozhodnutia, doporučená, stanoviská, udeľovanie pokút	V zložení nezávislých členov, rozhodnutia, doporučená, stanoviská, udeľovanie pokút
	Menovaný členskými krajinami	Menovaný členskými krajinami	Menovaný členskými krajinami
	Zhromaždenie	Zhromaždenie	Zhromaždenie
	Konzultačná a kontrolná úloha, zástupci národných parlamentov	Konzultačná a kontrolná úloha, zástupci národných parlamentov	Konzultačná a kontrolná úloha, zástupci národných parlamentov
	Volení v priamych voľbách jednotlivých členských štátoch	Volení v priamych voľbách jednotlivých členských štátoch	Volení v priamych voľbách jednotlivých členských štátoch
	Zvláštna rada ministrov ESUO	Rada EHS	Rada EUROATOMu
	Ministerskí predesovia, ministri v rôznom zložení, koordinačná právomoc vo vzťahu k Vysokému úradu	Ministerskí predesovia, ministri v rôznom zložení	Ministerskí predesovia, ministri v rôznom zložení
	Hlavy štátov volené v priamych voľbách jednotlivých členských štátoch	Hlavy štátov volené v priamych voľbách jednotlivých členských štátoch	Hlavy štátov volené v priamych voľbách jednotlivých členských štátoch
	Súdny dvor	Súdny dvor	Súdny dvor
	Zaisťuje správnu interpretáciu a aplikáciu Zmluvy a neskoršej legislatívy	Zaisťuje správnu interpretáciu a aplikáciu Zmluvy a neskoršej legislatívy	Zaisťuje správnu interpretáciu a aplikáciu Zmluvy a neskoršej legislatívy

Zdroj: KÖNIG, Petr a kol., Učebnice evropské integrace, 2011

Aj z uvedenej Tabuľky č 2.2. je možné vyvodzovať nesmiernu zložitosť troch spoločenstiev a inštitucionálnu paralelitu, ktorá len málo pravdepodobne mohla viesť k efektívnej a transparentnej správe európskych spoločenstiev. Svoje o tom prezrádza aj situácia z roku 1959, kedy sa v reakcii na krízu v uhoľnom sektore Vysoký úrad pokúšal vyhlásiť krízový stav, ktorý by umožnil plošný postup pri riešení problémov. Vyjednávanie s Radou dopadlo tak, že členské štáty sa rozhodli návrh nepodporiť a postupovať v danej veci na národnej úrovni (národné subvencie, izolovaná podpora podnikov pôsobiacich v sektore).

Rýchlosť a kvalita prehlbovania európskej integrácie závisí nielen na politickej vôli členských štátov, ale tiež na individuálnych osobnostiach a ich schopnosti hájiť prointegračné záujmy a pretlačiť ich na medzivládnej úrovni. Do veľkej miery tu hrá úlohu práve Komisia, prvý európsky nadnárodný orgán, ktorý spolu s predsedom hájila záujmy Spoločenstva ako celku. Predsedovia komisie taktiež personifikujú nielen samotnú inštitúciu, ale aj Spoločenstvo. Walter Hallstein (známy riešením zložitých otázok tzv. *balíkovými jednaniami*) a jeho desaťročné zotrvanie v úrade určovali začiatky formovania spoločného trhu a spoločnej poľnohospodárskej politiky. Úspechmi bolo zaiste určenie vhodnej ceny obilia, čím dostali Francúzsko opätovne bližšie k Spoločenstvu po jeho odmietavom postoji k zavedeniu vlastných príjmov z ciel a dovozných prirážok, či účasť Komisie na Kennedyho kolách jednania GATT. Komisia v roku 1965 predstavila návrh financovania spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktorým by sa vytvorili vlastné finančné zdroje a navrhovalo sa aj väčšinové hlasovanie v Rade. Hallstein strategicky predstavil detailný plán najskôr Európskemu parlamentu, ktorý sa zasa usiloval o zvýšenie svojich kompetencií a vytvorenie efektívne fungujúcej nadnárodnej parlamentnej inštitúcie a na realizácii CAP⁴ by získal, avšak de Gaulle Hallsteina počastoval prirovnaním – akoby sa správal ako „hlava štátu“. Nasledovné francúzske predsedníctvo nedovolilo viacerým návrhom Komisie prejsť, spravilo z Rady ťažisko dialógu a z Komisie vinníka politiky „prázdnych stoličiek“, ktorou Francúzi demonštrovali svoju absolútnu nechuť ponechávať dôležité rozhodnutia na Spoločenstvá. Francúzi sa však pod tlakom ekonomickej situácie v krajine a spolu s prijatím Luxemburského kompromisu vrátili do hry.

⁴ Spoločná poľnohospodárska politika

2.3. Zlučovacia zmluva a formovanie európskych inštitúcií

Relatívne krátky čas po miernom inštitucionálnom zabehnutí sa do platnosti vstúpila Zlučovacia zmluva podpísaná v roku 1965, ktorá ustanovuje Radu Európskych spoločenstiev a nahradzuje Zvláštnu radu ministrov spoločenstva uhlia a oceli, Radu Európskeho hospodárskeho spoločenstva a Radu európskeho spoločenstva pre atómovú energiu, pričom novovzniknutej Rade ponecháva právomoci a pôsobnosti spomenutých orgánov. Definuje hlasovanie kvalifikovanou väčšinou. Zriaďuje tiež Komisiu Európskych spoločenstiev, ktorá nahradzuje Vysoký úrad európskeho spoločenstva uhlia a ocele, Komisiu európskeho hospodárskeho spoločenstva a Komisiu európskeho spoločenstva pre atómovú energiu. Okrem toho spoločenstvám tiež deklarovala svoju právnu subjektivitu – vnútornú a vonkajšiu, a zavádza zásadu jednotného rozpočtu. Od tohoto momentu na scéne Európskych spoločenstiev figurujú hlavné inštitúcie Rada ministrov a Európska komisia, a s kontrolným – či skôr konzultatívnym mandátom ostáva Parlamentné zhromaždenie. Presun právomocí na supranacionálne štruktúry budil celkom logicky ostražitosť krajín a strach nad stratou suverenity. Kompetencie, ktoré nadobudla Komisia Rímskymi zmluvami, boli v tom čase bezprecedentné vzhľadom k historickým skutočnostiam. Napriek tomu však tvorba mnohých politík ostala na národnej úrovni sprevádzaná skromnou prítomnosťou supranacionálnej úrovni v hlavných oblastiach, akými boli spoločná poľnohospodárska politika, colná únia a obchodná politika. Na konci 60. rokov však EÚ zažila obrovský nárast počtu oblastí, o ktorých sa rozhodovalo na európskej úrovni a tento vývoj nadobudol značnú dynamiku aj v neskorších rokoch. Toto tvrdenie dokazuje tabuľka č. 2.3., publikovaná už v roku 1970 Lindbergom a Scheingoldom, doplnená neskôr Schmitterom 1996, ktorú uvádza vo svojej publikácii Pollack (2000)⁵, ktorá poukazuje na úrovne rozhodovania v tvorbu politík v jednotlivých oblastiach. Z tabuľky je evidentný nárast rozsahu pravomocí na európskej úrovni od začiatku integrácie po rok 1992. Hlavné orgány, ktoré sa na tomto podieľali, sú predovšetkým Komisia, Rada a Európsky parlament. Otázku posilovania ich kompetencií riešilo a upravovalo primárne právo Európskej únie. 70. a 80 roky sú charakteristické akceleráciou a gradáciou integrácie, zvýšenou participáciou ES na rozhodovacom procese vo viacerých oblastiach. Na jednej strane rástli právomoci európskych štruktúr, na strane druhej sa

⁵ POLLACK, Mark A. *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*. Journal of Common Market Studies [online]. 2000, Vol 38, No 3 [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/shared/executive_education/Readings_IA2009/Dupont_Pollack_End-of-creeping-competence.pdf

začali vynárat' zo širokých radov verejnosti pochybnosti o legitimitě mandátu, ktorý európske inštitúcie zastávali.

Tabuľka č. 2.3. Úroveň rozhodovania autorít v Európe v jednotlivých oblastiach

	1950	1957	1968	1970	1992
I. Oblasť ekonomických záležitostí					
1. Tovar/služby	1	2	3	3	4
2. Poľnohospodárstvo	1	1	4	4	4
3. Kapitálové toky	1	1	1	1	4
4. Osoby/zamestnanci	1	1	2	2	3
5. Doprava	1	2	2	2	2
6. Energetika	1	2	1	1	2
7. Infraštruktúra	1	1	1	1	2
8. Environmentálne otázky	1	2	2	2	3
9. Regionálny rozvoj	1	1	1	1	3
10. Hospodárska súťaž	1	2	2	2	3
11. Priemysel	1	2	2	2	2
12. Peniaze/úvery	1	1	2	2	2
13. Zahraničné výmeny/pôžičky	1	1	2	2	2
14. Príjmy/dane	1	1	2	2	2
15. Makroekonomická oblasť	1	1	2	3	2
II. Oblasť sociálno-kultúrna					
1. Pracovné podmienky	1	1	2	2	2
2. Zdravie	1	1	1	1	2
3. Sociálny blahobyť	1	2	2	2	2
4. Vzdelávanie a výskum	1	1	2	2	2
5. Riadenie pracovných vzťahov	1	1	1	1	1
III. Politické oblasti					
1. Spravodlivosť a vlastnícke práva	1	1	1	2	3
2. Občianstvo	1	1	1	1	2
3. Participácia	1	1	1	1	2
4. Polícia a verejný poriadok	1	1	1	1	1
IV. Medzinárodné vzťahy/vonkajšia bezpečnosť					
1. Obchodné vyjednávania	1	1	3	4	5
2. Ekonomicko-vojenská asistencia	1	1	1	1	2
3. Diplomacia a členstvo v medzivládnych organizáciach	1	1	1	1	2
4. Obrana a vojna	1	1	1	1	2

Zdroj: POLLACK, Mark, 2000

Kľúč: 1 – Rozhodnutia na národnej úrovni

2 – Len niektoré rozhodnutia na európskej úrovni

3 – Rozhodnutia realizované na oboch tzn. na európskej aj národnej úrovni

4 – Rozhodnutia realizované väčšinou na európskej úrovni

5 – Všetky rozhodnutia v oblasti realizované na európskej úrovni

V súvislosti s týmto vývojom sa v roku 1977 poprvýkrát objavil termín *democratic deficit* v manifeste Mladých európskych federalistov⁶ a v roku 1979 ho použil člen britského parlamentu David Marquand⁷. Pod termínom *deficit demokracie* – alebo *demokratický deficit*, rozumieme „teoretický koncept založený na domienke, že Európska únia a jej organizačná štruktúra trpí nedostatkom demokracie a zdáním, že je nedostupná pre obyčajných občanov kôli prílišnej zložitosti metód riadenia“⁸. Jednotlivé európske národy si v slobodných voľbách volia svoje národné parlamenty – zbor reprezentantov, a s nimi samozrejme aj exekutívnu časť – vládu. Avšak legislatívna moc zverená týmto reprezentantom v priamych a slobodných voľbách (v určitých sférach) postupne zažívala presun na európsku úroveň – a hlavne za zatvorené dvere Rady ministrov. Zhromaždeniu – alebo predchodcovi dnešného Európskeho parlamentu zpočiatku chýbal jednak legitímny mandát na vykonávanie funkcie (nebol volený priamo do roku 1979) a za druhé, vykonávanie konzultatívnej funkcie sa z objektívneho hľadiska ani nedá považovať za silný zásah do formovania európskej politiky. Z pohľadu legitimacy svojho mandátu bola na tom zrejme najhoršie Komisia, ktorá nebola na rozdiel od zástupcov v Zhromaždení a v Rade volená nijakým spôsobom, ale jej členovia sú menovaní jednotlivými štátmi Spoločenstva.

Míľnikom v procese demokratizácie inštitúcií je nesporne rok 1979 v súvislosti s vývojom Európskeho parlamentu. Toto pôvodne Parlamentné zhromaždenie ESUO, EHS a EURATOMu zložené z členov národných parlamentov, ktoré sa v roku 1962 premenovalo na Európsky parlament sa dočkalo legitímneho mandátu od voličov súčasne s prvými priamymi voľbami. Primárne právo spoločenstiev mu však udelilo len konzultatívnu úlohu, a tak jedinému nadnárodnému orgánu volenenému priamo vlastne zo začiatku chýbali právomoci, hoci prijatím Luxemburskej zmluvy z roku 1970, udeľujúc Európskemu parlamentu určité rozpočtové právomoci, a Bruselskou zmluvou z 1975, ktorá Európskemu parlamentu priznáva právo zamietnuť rozpočet a udeliť Komisii absolutórium na plnenie rozpočtu, sa posunul jeho mandát vpred. Zo všetkých štyroch orgánov disponuje však Európsky parlament najmenším rozsahom právomocí, paradoxne k svojej najvyššej demokratickej legitimitate.

⁶ *The first use of the term “democratic deficit”*. Federal Union [online]. [cit. 2014-02-21]. Dostupné z: <http://www.federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/>.

⁷ MATJAŠIČ, Peter. *Democratic deficit: a federalist perspective*. The New Federalist [online]. 2010 [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: <http://www.thenewfederalist.eu/Democratic-deficit-a-federalist-perspective>

⁸ Democratic deficit. EUROPA [online]. [cit. 2014-04-15]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_en.htm

2.4. Jednotný európsky akt

Nové svetlo a dynamiku vniesol do európskej integrácie Jednotný európsky akt, ktorý tvoril základný dokument pre prechod k jednotnému vnútornému trhu so sľubovanými štyrmi slobodami. Samozrejme, ruku v ruke s týmto ambicióznym plánom museli prísť ďalšie zmeny v rozhodovacom a legislatívnom procese, pretože stanovený rok 1992 – ako rok dokončenia jednotného vnútorného trhu, si vyžadoval zvýšenú efektivitu a akcieschopnosť orgánov.

Akt rozširuje právomoci Spoločenstiev vo všeobecnosti. Konkrétne to pre Radu ministrov znamenalo používanie kvalifikovanej väčšiny namiesto doterajšieho postupu jednomyselného súhlasu v štyroch existujúcich právomociach Spoločenstva (zmena spoločných colných sadzieb, sloboda poskytovania služieb, voľný pohyb kapitálu a spoločná politika leteckej a námornej dopravy); v nových oblastiach kompetencií sa tiež ujalo hlasovanie kvalifikovanou väčšinou (menová, sociálna, vedecko-výskumná, regionálna a štrukturálna, ekologická politika, spolupráca v oblasti zahraničnej politiky), čo *de facto* bránilo tomu, aby dochádzalo k zablokovaniu dôležitých rozhodnutí jedným štátom. Na jednej strane sa jedná o zefektívnenie legislatívneho procesu, na druhej však aj o výrazné zmenšenie suverenity členských štátov ako hráčov – jednotlivcov, ktorý by mali hájiť záujmy predovšetkých svojich voličov, od ktorých dostali legitímny mandát. Európsky parlament posilnil svoje miesto schvaľovaním dohôd o rozšírení a pridružení, a zavedením postupu spolupráce s Radou. Kompetencie Európskeho parlamentu ostávajú stále obmedzené, ale začína sa predsa len formovať jeho miesto v štruktúre európskych orgánov a rysovať jeho budúce dôležité postavenie založené na jeho legitimitate. Jednotný európsky akt zaradil Parlament prvýkrát do legislatívneho procesu, a to hlavne možnosťou pripomienkovať návrhy legislatívy, a teda vytvoril platformu pre dialóg medzi troma hlavnými inštitúciami.

V súvislosti s Európskym parlamentom sa opäť naskytá otázka deficitu demokracie. Táto inštitúcia získala legitímny mandát na výkon svojej funkcie, avšak neexistuje prevratné množstvo funkcií, ktoré by reálne vykonávať mohol. Prvé voľby z roku 1979 sa konali za účasti 61,99 % oprávnených voličov. K volebným urnám v roku 1989 (celkovo sa jedná o tretie voľby do EP) – teda v čase keď dokonca mierne posilnili jeho kompetencie prišlo 58,41 %⁹. Na prvý pohľad by

⁹ Turnout at the European elections (1979-2009). European Parliament [online]. 2009 [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)

sa zdalo, že logickým a racionálnym výsledkom by bolo zvýšenie účasti elektorátu. Ak však rozdelíme demokratickú legitimitu inštitúcie na formálnu a spoločenskú, zistíme, že výsledná znížená účasť je tiež celkom logická. Formálna legitimita sa snaží pochopiť a popísať ideálny politický systém, prispôbiť takému právnemu základu inštitúcie a ich právomoci. Na druhej strane spoločenská legitimita v sebe ako pojem odráža veľmi široký a komplexný súhlas spoločnosti s daným systémom¹⁰. Zvýšená neochota elektorátu vysloviť vo voľbách svoje presvedčenie, silnejúci nezáujem o voľby do Európskeho parlamentu (ktorý však pretrváva až doteraz) môžu signalizovať slabú spoločenskú legitimitu tejto inštitúcie, hoci prijatím Jednotného európskeho aktu a započatím priamych volieb bola jej formálna legitimita zvýšená.

2.5. Problém pretrvávajúceho deficitu demokratickej legitimacy

Na záver druhej kapitoly pomenujme hlavný problém demokratického deficitu do roku 1992. V tej dobe ním bola jednoznačne zle rozložená rovnováha kompetencií medzi európskymi inštitúciami. Toto hlavné ťažisko kritiky sa nachádzalo v obrovskom množstve akademických publikácií a verejných debát. Termín *democratic deficit* zosobňoval „priepasť“ medzi rozložením síl na úrovni Spoločenstva a kontrolou riadne zvoleného Parlamentu nad ním. Z technokratického pohľadu bolo nutné reštrukturalizovať európske inštitúcie a vyriešiť zásadnejším spôsobom priblíženie Spoločenstva európskym občanom. Absencia demokratickej zodpovednosti Spoločenstva ako takého a samozrejme aj jednotlivých inštitúcií vyvoláva potrebu zaoberať sa touto otázkou na úrovni primárnej práva a začať tvoriť taký politický systém, ktorý by zosobňoval dlhodobo hlásané hodnoty starého kontinentu.

Formálnu legitimitu európskych inštitúcií je v nasledujúcom období bohatom na revízie zakladajúcich zmlúv možné chápať ako medzičlánok k legitimize spoločenskej, kde sa okrem zvyšujúcich sa pravomocí na európskej úrovni, a tiež počtu členských štátov, musí presadiť široký konsenzuálny výsledný efekt vedúci k postupnému odstraňovaniu deficiu demokracie v EÚ. Situáciu pred Maastrichtskou zmluvou popisuje aj nižšie uvedená tabuľka, ktorá sumarizuje demokratickú legitimitu, právomoci a politickú zodpovednosť troch základných inštitúcií. Najväčšiu pozornosť však nesporne púta nepomer medzi legitimitou mandátu a kompetenciami v súvislosti s Európskym parlamentom.

¹⁰ WEILER, Joseph H.H., Ulrich HALTERN a Franz MAYER. *European Democracy and its Critique Five Uneasy Pieces*. ROBERT SCHUMAN CENTRE [online]. 1995 [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/95_11.pdf

Tabuľka č. 2.5. Legitimita, právomoci a zodpovednosť troch hlavných inštitúcií

	Komisia	Rada ministrov	Európsky parlament
Demokratická legitimita mandátu	<i>Relatívne slabá</i> Členovia komisie sú menovaní jednotlivými členskými štátmi	<i>Relatívne vysoká</i> Členovia sú volení v národných voľbách, primárne však ako reprezentanti národa	<i>Najvyššia</i> Europoslanci sú priamo volení do Európskeho parlamentu od roku 1979
Právomoci a kompetencie	<i>Vysoké</i> Významná úloha legislatívneho iniciátora, komunikačné pojitko pre spory čl. štátov, spolupráca s nevládnymi organizáciami	<i>Vysoké</i> Legislatívne aj exekutívne, rozhoduje prevažne na návrh Komisie	<i>Relatívne nízke</i> Postup spolupráce s Radou, schvaľuje dohody o rozšírení a pridružení, určité rozpočtové právomoci
Inštitúcia je politicky zodpovedná	Európskemu parlamentu	Národným vládny inštitúciám a parlamentným zhromaždeniam	Európskym voličom

Zdroj: Vlastné spracovanie

3. Potreba odstraňovania deficitu demokracie v Európskej únii

Pojem *suverenita* vznikol a vyvíjal sa súčasne so vznikom štátu v 15. – 17. storočí¹¹. Označoval stav, kedy sú všetci členovia spoločnosti podriadení rovnakou mierou autorite suveréna. V období ani nie posledných dvadsiatich rokov sa práve suverenita členských krajín EÚ mierne oslabovala, čiastočne bola presúvaná na európske orgány, a tie si pomer účasti a dôležitosti na rozhodovaní v mnohých oblastiach značne predelili.

Nasledujúca kapitola sa bude venovať časovému obdobiu od Maastrichtskej zmluvy po prijatie zmluvy Lisabonskej. Toto obdobie je charakteristické pomerne častými reálnymi činmi, ktoré si dávajú za cieľ zvýšiť demokratickú legitimitu Európskej únie, ako aj priblížiť toto integračné uskupenie európskym občanom – už len samotná Maastrichtská zmluva ukotvuje v zriaďovacích zmluvách pojem občianstvo Únie. Spoločne s rozrastajúcou sa členskou základňou, politickou nevôľou zo strany niektorých štátov a nutnosti hľadať inovatívne riešenia (keďže Európska únia je jedinečný formát) sa občas kroky k odstráneniu deficitu demokracie, dá sa povedať, triešťa do viacerých zdrojov primárneho práva. Zatiaľ konečnú formu nachádzame v podobe Lisabonskej zmluvy, no jej predchodca tzv. ústava EÚ stroskotala a je potrebné v súvislosti s analýzou „demokratickosti EÚ“ popísať dôvody tohto neúspechu.

3.1. Maastrichtská zmluva

Výnimočným míľnikom v histórii európskej integrácie je Zmluva o Európskej únii, ktorá nadobudla účinnosť 1.11.1993. Vytvára Úniu s trojpilierovou štruktúrou, zakladá hospodársku a menovú úniu a umožňuje zahájiť politickú integráciu. Ratifikácia zmluvy však nemala úplne hladký priebeh. V súvislosti s neochotou preniesť v budúcnosti na európsku úroveň rozhodovanie o menovej politike, skončilo referendum v Dánsku s tesným negatívnym výsledkom. Dáni sú veľmi známi vysokou, ale pochopiteľnou obavou pred stratou suverenity v dôležitých otázkach a svoje korene dánskej demokracie chránia ako najlepšie môžu. Nakoniec vyjednali s európskymi autoritami výnimku, ktorá ich nezaväzuje účastniť sa menovej únie. Rovnako tesný bol výsledok referenda vo Francúzsku, no pozitívny.

V posilňovaní Európskeho parlamentu nadväzuje Maastrichtská zmluva na Jednotný európsky akt. Postup spolupráce a súhlasu má pôsobnosť vo väčšom spektre oblastí. Je vytvorený

¹¹ SIEDENTOP, Larry. Demokracie v Evropě. Brno: Barrister & Principal, 2004. 229 s. ISBN 80-86598-76-4.

nový postup spolurozhodovania, v prípade ktorého rozhoduje Európsky parlament spoločne s Radou. Okrem toho je Parlament prizvaný aj k schvaľovaniu Komisie, a to na základe článku 152¹². Čo sa týka Rady EÚ, postup prijímania väčšiny legislatívy v postupe spolupráce je rozšírený využitím kvalifikovanej majority. Dá sa s istotou povedať, že procesom spolurozhodovania nadobudol Európsky parlament v prípade vetovania rovnakú dôležitosť veta ako Rada. Na druhej strane nevedel odolať odporu v Rade a prijať dodatočne legislatívu bez súhlasu Rady.

Jednou zo zásadných výziev pre Európsku úniu bolo prispieť k odstraňovaniu deficitu demokracie. Zmluva priniesla posilnenú úlohu Európskeho parlamentu a v legislatívnom procese a tiež posilnila jeho kontrolnú funkciu. Článok 189b¹³, ktorý hovorí o procedúre spolurozhodovania, posúva s určitosťou túto inštitúciu opäť o krok ďalej. V prípade nezhody s Radou a neúspešných pokusoch nájsť spoločnú dohodu cez Zmierovací výbor má Európsky parlament dokonca konečné veto. Predstavenie pojmu občianstvo Únie posilňuje základy zmyslu cítenia pre Európsku úniu a má prispieť k politickej demokracii. Absencia zákonodárnej iniciatívy bola touto zmluvou vyriešená článkom 137a¹⁴, ktorá povoľuje Parlamentu žiadať Komisiu o podanie akéhokoľvek vhodného návrhu v záležitostiach ktorých sú činy Spoločenstva žiadané. Zhrnuto povedané, Európskemu parlamentu sa zvýšili kompetencie, no stále nedosahuje klasické kompetencie a právomoci parlamentov národných.

Čo sa týka volebných kompetencií Európskeho parlamentu, má právo byť konzultovaný v prípade voľby predsedu Európskej komisie, prezidenta Európskeho menového inštitútu, a prezidenta, viceprezidenta a členov rady v budúcej Európskej centrálnej banke – lídrov inštitúcií, ktoré návrhmi a rozhodnutiami ovplyvňujú životy občanov Únie. V období pred Maastrichtskou zmluvou mal Európsky parlament právo odvolať Európsku komisiu ako celok, čo však v porovnaní s menovaním členom Komisie vyznieva mierne paradoxne. Účasť Európskeho parlamentu na zostavovaní novej Komisie bola nulová.

Opäť je ale nutné spomenúť, že aj napriek posilnenej funkcii a možnosti Európskeho parlamentu hájiť záujmy svojich voličov na nadnárodnej pôde, sa dostavilo k urnám ešte menšie percento ako v predošlých voľbách (volieb v roku 1994 sa zúčastnilo 56,67% oprávnených voličov).

¹² Zmluva o Európskej únii. In: (92/C191/01). 1992.

¹³ [10]

¹⁴ [10]

3.2. Obdobie medzi Maastrichtom a Amsterdamom

Ohlasy verejnosti na zmeny vyvolané Maastrichtskou zmluvou boli rôzne, pozitívne aj negatívne, zhrňuje a publikuje ich Andreas Maurer: „*Medzi pozitívnych komentátorov patril napríklad Wallace (1996), ktorý hodnotil Európsky parlament ako „zrejme najväčšieho príjemcu inštitucionálnych zmien v Zmluve o Európskej únii“, alebo Duff (1995): „Maastricht ukazuje vývoj Spoločenstva, v ktorom sa Parlament stal prvou komorou reálnej legislatívy, a Rada je povinná z času na čas zohrať úlohu až druhej legislatívnej komory“*¹⁵. Avšak ak argumentačne porovnáme stav s klasickou parlamentnou demokraciou, Európskemu parlamentu jednoznačne chýbajú legislatívne kapacity a je možné ho označiť za neefektívnu inštitúciu. Nemecký ústavný súd svoju pozornosť obrátil k oveľa všeobecnejšej kritike európskeho parlamentného modelu a došiel k jednoduchému záveru, že bez existencie európskeho *demos* (zdieľajúceho spoločné dedičstvo, jazyk, kultúru), nebude existovať ani európske občianstvo. Bez splnenia tejto premisy ale nemôže byť ani postupujúca európska integrácia skutočne demokratická vzhľadom k rôznorodosti európskeho osadenstva na kontinente, a ani ďalšie posilovanie úlohy Európskeho parlamentu v legislatívnom procese nemôže viesť k žiadnej forme demokratického systému. V prípade neexistencie európskeho *demos*, skutočná demokratická vláda môže byť zaistená formou reprezentácie na úrovni členských štátov, a teda skutočná demokratizácia nastane v prípade zvýšenia právomocí národných parlamentov. Ďalší – iný druh kritiky prichádza s hodnotením, že EÚ sa posúva správnym smerom, ale nie dostatočne. Ak porovnávame percentuálne zastúpenie prípadov, Európsky parlament rozhoduje spoluprácou a teda z celkového počtu prípadov je to 9,87 %, spolurozhodovaním 9,25 %, a zvyšok tvorí proces konzultácie 32,09 %, informácie 4,93 %, a súhlasu 3,70 %. Až v 40,12 % prípadoch (zo 162 článkov) EP nemá žiadnu participáciu, v prípadoch 11 EU je to dokonca 100 % neúčast' Parlamentu.¹⁶

¹⁵ MAURER, Andreas. The Treaty of Amsterdam: Challenges and Opportunities for the European Union. London: Continuum [online]. 20001 [cit. 2014-04-22]. Dostupné z: <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/democracy.pdf>

¹⁶ [13]

Tabuľka č. 3.2. Rozhodovacie právomoci Rady a Európskeho parlamentu (1993 – 1999)

Rada	Jednomyseľnosť		Kvalifikovaná väčšina		Jednoduchá väčšina		Iné väčšinové hlasovanie		Spolu	
	Σ prípadov	%	Σ prípadov	%	Σ prípadov	%	Σ prípadov	%	Σ prípadov	%
Účast' EP										
Informácia	1	0,617	7	4,32	0	0	0	0	8	4,93
Konzultácia	27	16,66	21	12,96	0	0	4	2,46	52	32,09
Spolupráca	0	0	16	9,87	0	0	0	0	16	9,87
Spolurozhodovanie	2	1,23	13	8,02	0	0	0	0	15	9,25
Súhals	3	1,85	2	1,23	0	0	1	0,617	6	3,7
Žiadna	24 ES 8 EÚ	14,81 72,72	37 ES 3 EÚ	22,82 27,27	1	0,617	3	1,85	65 ES 11 EÚ	40,12 100,00
Spolu	57 ES 8 EÚ	35,16 72,72	96 ES 3 EÚ	59,26 27,27	1	0,617	8	4,93	8	100,00

Zdroj: Maurer, A. (1993), The Treaty of Amsterdam: Challenges and Opportunities for the European Union .

Za zrejme najzjavnejší parlamentný demokratický deficit považuje Maurer postavenie Európskeho parlamentu v oblasti Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a Spravodlivosti a vnútorných záležitostí. V týchto otázkach mal konzultačné právo, no predsedníctvo Rady sa samo rozhodlo v akej škále, rozsahu a čase bude vôbec zabezpečovať informácie. Jeho participácia teda závisela od politickej vôle vlád podávať tieto informácie o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike.

Európsky parlament stále nedisponuje možnosťou podieľať sa na rozhodovacom procese týkajúceho sa nákladných a dynamicky sa rozvíjajúcich politík: spoločnej poľnohospodárskej politiky, daňovej harmonizácie a obchodnej politiky.

Maurer sumarizuje možnosti, ktorými sa dá dosiahnuť demokratizácia Európskej únie z viacerých zdrojov, čo ponúka celistvý pohľad na problematiku v danom období v štyroch bodoch:

1. reformovanie rozhodovacieho procesu cez rozšírenie oblastí spolurozhodovania,
2. plná alebo čiastočná integrácia zvyšných dvoch pilierov do zmlúv a s nimi samozrejme aj inštitucionálne procedurálne požiadavky,
3. zapojenie národných parlamentov do rozhodovacieho procesu,
4. možnosti demokratickej a legitímnej vlády založenej na fundamentálnych právach spočívajúcich v uvedení nejakej formy priamej účasti občanov na rozhodovacom procese.

3.3. Amsterdamská zmluva

Počínajúc rokom 1996 sa zahájila medzivládna konferencia v Turíne, ktorá mala za úlohu predovšetkým zaoberať sa prípravou revízie zmlúv tak, ako to už vo svojom texte predpokladala Maastrichtská zmluva. Neprehliadnuteľnou výzvou bolo aj priblíženie Únie občanom, ktorí považovali komplikované procesy rozhodovania vzdialené a nezrozumiteľné. Prihliadnúc k politickému vývoju v strednej a východnej Európe bolo potrebné tiež pripraviť Úniu na rozširovanie o nových členov.

Pozitívne a bez komplikácií bol prijatý Pakt stability a rastu, týkajúci sa verejných financií, ktorý bol jedným z výsledkov konferencie. To sa však nedá povedať o spomínanej revízii zmlúv. Jednak mali členské štáty rozličnú predstavu o budúcom vývoji Únie a jej inštitucionálnej základne, jednak sa medzivládna konferencia stretla s politickou nevôľou Veľkej Británie, ktorá po opatreniach EÚ proti šíreniu nákaze BSE (Bovinná spongiformná encephalopatia, mediálne nazývaná tiež „choroba šialených kráv“¹⁷) odvetne blokovala každý návrh. Všetky nevyriešené otázky boli však uzatvorené do summitu v Amsterdame, kde bola prijatá Amsterdamská zmluva (1997), ktorá do platnosti vstupuje 1. mája 1999. Medzi markantnejšie obmeny patria zmeny v systéme obsadzovania členov Komisie v neprospech väčších štátov, úprava veľkosti kvót pre vážené hlasovanie v Rade, limit počtu europoslancov na 700, komunitarizácia tretieho piliera, legitimizácia viacrýchlostného modelu integrácie, či umožnenie hlasovania „konštruktívnou absenciou“. Medzi jej menej povšimnuteľné zmeny, ktoré prináša je prečíslovanie článkov Zmluvy o Európskom spoločenstve, alebo napríklad zmena názvu tretieho piliera na Policajnú a súdnu spoluprácu v trestných veciach a zaradenie vízovej a imigračnej politiky do prvého piliera, čo *de facto* znamenalo aj používanie rozhodovacieho procesu ako u ostatných komunitárnych politík. Tradične sa zmenám tešil Európsky parlament, ktorý zaznamenal rozšírenie procedúry spolurozhodovania.

Vzhľadom na práve spomenutý dosiahnutý úspech Európskeho parlamentu Amsterdamskou zmluvou, treba dodať, že ho je možné vnímať zásadne pozitívne v prípade, že hodnotiteľom je zástanca viery v jedinečnú moc Európskeho parlamentu ako zapečovatela demokracie v EÚ. Z tohoto pohľadu táto inštitúcia prináša demokratizujúci efekt pre legitimitu

¹⁷ Informácie o BSE. Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky [online]. [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: http://www.svps.sk/zvierata/choroby_bse.asp

celého integračného zoskupenia. Rozšírenie procedúry spolurozhodovania demonštruje tabuľka č. 3.2.

Tabuľka č. 3.2. Rozhodovacie právomoci Rady a Európskeho parlamentu (1999 – 2002)

Rada	Jednomyselnosť		Kvalifikovaná väčšina		Jednoduchá väčšina		Iné väčšinové hlasovanie		Spolu	
	Σ prípadov	%	Σ prípadov	%	Σ prípadov	%	Σ prípadov	%	Σ prípadov	%
Účast' EP										
Konzultácia	33 ES 4 EÚ	17,09 13,79	23 ES 1 EÚ	11,91 3,44	1 ES 1 EÚ	0,518 3,44	2 ES 1 EÚ	1,03 3,44	59 ES 7 EÚ	30,57 24,13
Spolupráca	0 ES	0	4 ES	2,07	0 ES	0	0 ES	0	4 ES	2,07
Spolurozhodovanie	5 ES	2,59	33 ES	17,14	0 ES	0	0 ES	0	38 ES	19,67
Súhlas	6 ES 2 EÚ	3,10 6,89	2 ES	1,03	1 ES 1 EÚ	0,518	2 ES	1,03	11 ES 2 EÚ	5,69 6,89
Informovanie	1 ES	0,518	8 ES	4,14	0 ES	0	0 ES	0	9 ES	4,66
Žiadna	31 ES 9 EÚ	16,06 31,03	31 ES 3 EÚ	16,06 10,34	4 ES 3 EÚ	2,07 10,34	6 ES 5 EÚ	3,10 17,24	72 ES 20 EÚ	37,30 68,96
Spolu	76 ES 15 EÚ	39,38 51,72	101 ES 4 EÚ	52,33 13,79	6 ES 4 EÚ	3,10 13,79	10 ES 6 EÚ	5,18 20,68	193 ES 29 EÚ	100,00 100,00

Zdroj: Maurer, A. (1993), The Treaty of Amsterdam: Challenges and Opportunities for the European Union .

Okrem toho, procedúra spolurozhodovania sa zásadne zjednodušila a umožnila tak omnoho efektívnejší spôsob riadenia. Umožňuje prijatie legislatívy už v prvom čítaní a odstránila ustanovenia, ktoré sa v priebehu času stali zbytočnými. Eliminácia tretieho čítania bola najkontroverzejšou témou hlavne pre Francúzsko, ktoré sa obávalo zmeny inštitucionálnej rovnováhy ale nakoniec súhlasilo, pretože sa do úvahy zobral jeho návrh o posilnení úlohy národných parlamentov a pretože k Európskemu parlamentu ako inštitúcií prechovávali pozitívne postoje. Po prijatí Amsterdamskej zmluvy sa tiež zodpovednosť za neprejudenie legislatívneho návrhu delí rovným dielom medzi Radu a Parlament (predtým mohol ľahko niesť vinu hlavne Parlament). V oblasti zvanej „Priestor slobody, bezpečnosti a práva“ uznáva zmluva Parlament ako konzultatívny orgán, ba čo viac, po následnom päťročnom tranzitívnom období, Parlamentu priznáva spolurozhodovaciu proceduru. Čo sa týka volebných práv Európskeho parlamentu, predseda Komisie (spolu s ostatnými členmi) sa stal subjektom súhlasu europoslancov, čo do istej miery zvyšuje legitímny mandát inštitúcie, ktorej legislatívna aktivita sa odráža na kvalite života európskych občanov.

Tzv. parlamentná demokracia v Európskej únii sa s určitosťou pohla smerom vpred a výstupy Amsterdamskej zmluvy majú nepochybne svoju hodnotu v posilovaní demokracie a legitimacy Únie ako takej. Avšak na ramená tejto zmluvy padá aj negatívne hodnotenie. Kritika, ktorá analyzuje nedoriešené problémy deficitu demokracie, sa vzťahuje najmä na nerozšírenie

procedúry súhlasu so všetkými medzinárodnými dohodami, alebo s vlastnými prostriedkami Spoločenstva. Procesu rozhodovania v Rade EÚ neustále dominuje jednomyselnosť a v Európskom parlamente zas konzultácia v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí, čo odráža silný odpor členských štátov prenechávať túto citlivú tému nadnárodnej úrovni, a to isté platí pre prípad Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Presun schengenského *acquis* do kompetencií EÚ neuvažuje žiadne zapojenie Európskeho, ale ani národných parlamentov.

3.4. Nová zodpovednosť národných parlamentov

Výsledkom medzivládnej konferencie bol aj Protokol o úlohe národných parlamentov v Európskej únii zahrnutý v Amsterdamskej zmluve. Národným parlamentom priznáva právo na včasnú informovanosť o prejednávanej legislatíve, a taktiež na biele a zelené knihy. Na druhej strane taxatívne vymedzuje dokumenty a návrhy, na ktoré národné parlamenty informačný nárok nemajú: dokumenty týkajúce sa spoločnej bezpečnostnej a zahraničnej politiky, začatia bližšej spolupráce, dokumenty pripravované členskými štátmi pre Európsku radu, a schengenské *acquis*. Okrem toho však protokol definuje parlamentno-konferenčné zhromaždenie COSAC¹⁸ ako legítimného prispievateľa parlamentného dozoru. COSAC môže preskúmať akýkoľvek návrh súvisjúci s priestorom slobody, bezpečnosti a práva, aktivity Únie v súvislosti s aplikáciou princípu subsidiarity, a otázky týkajúce sa základných práv. Fakt, že sa Protokol o úlohe národných parlamentov v EÚ zaoberá priestorom slobody, či bezpečnosti a práva naznačuje, že sú to do veľkej miery citlivé otázky pre členské štáty. Navyše v súvislosti s konzultatívnou úlohou Európskeho parlamentu v tejto oblasti, môžeme pozorovať zavedenie určitého trojúrovňového mechanizmu dohľadu v otázkach justičných a vnútorných záležitostí. Poprvé, Európsky parlament do zverenej miery kontroluje rozhodovací proces oblastí prvého a tretieho pilieru. Za druhé, predpoklad efektívneho využitia monitorovania národných parlamentov nad vládami v týchto oblastiach. Za tretie, možnosť prerokúvania záležitostí v týchto oblastiach v dialógovom priestore medzi Európskym a národnými parlamentami. Každopádne sa okrem týchto pozitív ukazujú aj niektoré nedostatky Protokolu. Neodstránil sa nijakým spôsobom deficit parlamentnej kontroly v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Táto politika jednoducho nemože byť koncipovaná ako doména jednotlivých vlád. Tomu neprispieva ani fakt, že Európsky parlament tu má obmedzené rozpočtové právomoci. Nie je úplne pochopiteľné,

¹⁸ Konferencia výborov pre európske záležitosti

prečo sa táto oblasť vyhýba demokratickej kontrole. Ďalším nedostatkom je, že ani Európsky parlament ani národné parlamenty nedisponujú takými kompetenciami, ktorými by mohli ovplyvňovať presun schengenského acquis do unijného priestoru. Ak má byť tento nedostatok demokratickej kontroly odstránený jednaním na európskej aj národnej úrovni, nebude tretí štrukturálny problém vyriešený určite ani v nasledujúcich rokoch. Podľa definície sú členovia COSACu delegáti z výborov, ktoré sú zodpovedné za záležitosti Únie, a nie z výborov, ktoré sa zaoberajú otázkami občianskej slobody, spravodlivosti a vnútornými záležitosťami. Preto je ťažko uchopiteľný predpoklad efektívneho rokovania v oblasti slobody, bezpečnosti a práva reprezentantmi, ktorí sa špecializujú na horizontálne záležitosti Únie.

Výsledok v súvislosti s odstraňovaním deficitu po prijatí Amsterdamskej zmluvy je teda dvojaký, alebo inak povedané – nie úplne jednoznačný. Na jednej strane potenciál Európskeho parlamentu ovplyvniť rozhodovací proces, tvorbu legislatívy, či kontrolný mandát sa posilnil, dokonca relatívne vzrástlo zapojenie Parlamentu v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí. Avšak v tejto oblasti je stále potrebná jednomyselnosť v Rade a konzultácia na úrovni EP, čo naznačuje odpor členských štátov oblasť skutočne supranacionalizovať. Rozpočtová procedúra ostáva stále nereformovaná, teda bez účasti Parlamentu zásadne ovplyvniť obligatórne výdaje. Celkovo ostáva legislatívny proces pomerne trieštený bez explicitnej hierarchie pravidiel, čo nahráva presadzovaniu krátkodobých záujmov vlád a reprezentantov členských štátov.

3.5. Zmluva z Nice

Okrem rozsiahlych aktivít Únie týkajúcich sa politiky rozširovania, započatia tretej fáze hospodárskej a menovej únie, či vytýčenia ambiciózných cieľov v Lisabonskej stratégii sa predstavitelia Európskej únie zaoberali opätovnou revíziou zmlúv. V závere jednaní Európskej Rady v Nice na konci roku 2000 bola vyhlásená Charta základných práv Európskej únie a schválená dohoda o Zmluve z Nice. Toto hmatateľné zavŕšenie medzivládnej konferencie je ďalším, i keď menším v porovnaní s Maastrichtskou alebo Amsterdamskou zmluvou, krokom k väčšej demokratizácii Únie. Jedná sa predovšetkým o reformu unijných orgánov, pôvodne zriadených pre šesticu zakladajúcich signatárov. Keďže každé ďalšie rozšírenie spôsobovalo nemalé ťažkosti inštitucionálneho rozhodovania, Nicejská zmluva prehodnotila váženie hlasov pri hlasovaní kvalifikovanou väčšinou, zvýšenie počtu poslancov v Parleme vrátane zmien

počtu europoslancov z jednotlivých krajín. Zmluva upravuje činnosť inštitúcií, avšak niektoré citlivé témy ponecháva budúcnosti, a to v „Prehlásení o budúcnosti Únie“ (patrí medzi prílohy zmluvy), ktorý pripravuje priestor pre širšiu debatu o vzťahoch medzi členskými štátmi a inštitúciami, alebo uplatňovaní subsidiarity, alebo zjednodušenie komplikovanej štruktúry zmluv primárneho práva a hlavne určenie postavenia národných parlamentov v unijnej štruktúre.

Medzi markantnejšie zásahy do fungovania integrácie tiež radíme revíziu mechanizmu obrany základných hodnôt EÚ rozšírením možnosti hlasovania o nebezpečenstve porušenia chránených hodnôt, a úpravy v oblasti posilnenej spolupráce, kde novo dominuje rozhodovanie kvalifikovanou väčšinou a to hlavne v krízových situáciách. Ďalej sa venuje zmenám v nominácii predsedu Komisie, o ktorom sa tiež rozhoduje kvalifikovanou väčšinou, a zasahuje sa aj do ustanovení týkajúcich sa Európskeho súdneho dvora. Rovnako ako Maastrichtská zmluva, aj Nicejská sa stretla v ratifikačnom procese s problémami. Írsko odmietlo v referende prijatie zmluvy, a odobrilo ho až po informačnej kampani v opakovanom pokuse.

3.6. Laekenská deklarácia

Revízie zmlúv boli sice úspešne implementované do unijných štruktúr, ale zanechali po sebe niekoľko nedoriešených otázok, ktoré sa týkali hlavne posilnenia deokratického mandátu Únie, a teda potreby odstrániť deficit demokracie. Európska rada prijala na summite v Laekene dokument, ktorý ma riešiť budúcnosť Únie a inštitucionálnu reformu– Laekenskú deklaráciu. Rozhodlo sa aj o vytvorení Konventu, ktorý sa mal postarať o prípravu alternatív reforiem a predložiť ich na zasadanie medzivládnej konferencie v roku 2003. Predsedom Konventu sa stal Valéry Giscard d'Estaing, ďalej organizačne pozostával z hláv štátov vtedajšej pätnástky, dvoch poslancov národných parlamentov každého členského štátu, šesťnástich europoslancov a dvoch členov Komisie. Cieľom bolo čo najtransparentnejšie vyriešiť štyri hlavné otázky: lepšie rozdelenie právomocí, zjednodušenie operačných nástrojov Únie, posilnenie demokracie, transparentnosť a účinnosť a vypracovanie návrhu ústavy pre európskych občanov¹⁹. Na základe očakávaní a potrieb členských štátov a občanov Európy predložilo 11 pracovných skupín Konventu svoje zistenia a spoločne vypracovali text, ktorý slúžil ako návrh Zmluvy o Ústave pre Európu. Medzivládna konferencia tento dokument s pozmeňovacími návrhmi prijala v roku 2004.

¹⁹ Niceská smlouva a Konvent o budoucnosti Evropy. Evropský parlament [online]. [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.4.html

Tento dokument si však získal politickú nevôľu a odmietnutie verejnosti, čo vyjadruje prístup starého kontinentu k demokratickým a historickým tradíciám.

3.7. Zmluva o Ústave pre Európu

Tento návrh úplne nového základného dokumentu pre EÚ mal vymeniť zložitú štruktúru zmlúv (Maastrichtskú zmluvu a Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva) jediným právnym predpisom. Stal sa však terčom kritiky a je mnohými považovaný za kontroverzný. Posudzuje sa za medzinárodnú zmluvu, niekedy za ústavu a niekedy za dokument „nového typu“. Podľa národných právoplatných zákonov prebiehala ratifikácia v jednotlivých členských štátoch buď rozhodnutím národných parlamentov, alebo referendum, ale ratifikačný proces skončil po odmietnutí zmluvy v referendách vo Francúzsku a Holandsku. Prečo došlo k tomuto negatívnemu postoju a aká je spojitosť zmluvy s deficitom demokracie je obsahom analýzy v nasledujúcich riadkoch.

Samotný názov a hlavne slovný komponent ústava už v sebe naznačuje, že Európska únia smeruje k charakteru vyššej politickej úrovni. Okrem ústavy sa spájali so strachom pred vytvorením akéhosi Európskeho superštátu aj vlajka, motto, či hymna, čo sú symboly predovšetkým tradičných národných štátov. Dokumentu bola vyčítaná jeho dĺžka a zložitosť (50 000 slov na približne 320 stranách, a to bez príloh, protokolov a prehlásení), a komplikovaný právnický jazyk. Je ťažko predstaviteľné, že by mu porozumel bežný občan Únie, čím sa výrazne znižuje demokratickosť zmluvy, ktorá mala byť základným právnym dokumentom pre celú Európsku úniu a jej obyvateľov. Je to ale zároveň vyjadrenie nesmiernej komplexnosti a výnimočnosti integračného zoskupenia, pretože dosiahnuť dohodu medzi všetkými členskými štátmi nemožno jednoduchým a krátkym textom, keďže sama Únia jednoduchá vo svojom zložení a členskej základne nie je.

Štandardný typ demokracie vznikajúci a formujúci sa v 18. a 19. storočí, s ktorým sa stretávame na národnej úrovni pozná tri typy mocí – exekutíva, legislatíva a judikatúra, ktoré sú v rovnováhe a vo vzájomnej kontrole. Na európskej úrovni sa však vyformoval iný typ mocenskej rovnováhy, či skôr nerovnováhy, ktorý však ani navrhovaná ústava neposúva do harmonického stavu vyrovnanosti. Exekutíva a súdna moc je v Európskej únii neúmerne silná oproti moci zákonodárnej. Komisia má popri exekutívnej roli aj významný post v tvorbe legislatívy – väčší než sme u orgánu takéhoto druhu zvyknutí. Rada ostáva aj naďalej

najsilnejším orgánom Únie. Do súvisu s touto problematikou býva často citovaný prípad, kedy minister, ktorý nedokáže na národnej úrovni presadiť nejaký návrh, má stále možnosť obísť národnú vládu a parlament rozhodnutím na európskej úrovni. Pripomeňme, že európske právo má prednosť pred národným. Slabé postavenie Európskeho parlamentu nedokáže dostatočným spôsobom kontrolovať ostatné orgány. Kritici tiež negatívne hodnotia prílišnú moc v rukách Komisie a Rady, zdôrazňujúc fakt, že nie sú priamo volené. Naopak Európsky parlament – orgán, do ktorého si priamou voľbou vyberajú voliči svojich zástupcov, aby ich reprezentovali na európskej úrovni, má v mnohých oblastiach relatívne nízke kompetencie. Tento orgán nemá možnosť zákonodárnej iniciatívy. Zaiste, oponenti kritiky argumentujú tým, že Parlament má právo zaviazat Komisiu k legislatívnemu návrhu, a k jej návrhom môže navrhovať zmeny, a čo sa týka Rady, nezabúdajú na fakt, že Európska únia je „hybrid“ pohybujúci sa na pomedzí štátu a organizácie medzinárodného charakteru, a práve v tej majú zvyčajne ministri silné postavenie. Dôležité ale stále ostáva spojenie tejto inštitucionálnej štruktúry s jasným demokratickým deficitom. Jednomyseľnosť má byť v 26 oblastiach nahradená kvalifikovanou väčšinou, čo ohrozuje suverenitu štátov. Je komplikované predstaviť si náladu občanov, za ktorých rozhodne väčšina iných členských štátov a to najmä v citlivých otázkach, a nie ich priamo volení národní zástupci, ktorí majú za úlohu predovšetkým spravovať národné záležitosti. Národné záležitosti sú práve tie otázky, na ktoré si odpovedajú voliči v opakujúcich sa voľbách. Belgický volič predsa nevolí celé zoskupenie Rady, má v nej len svojho jediného zástupcu. Na druhej strane je zasa obtiažne postaviť inštitucionálnu štruktúru a funkčnosť v EÚ tak, aby mohla v rozhodovaní prakticky fungovať a obhájci takýchto zmien zas zastávajú názor kontinuálneho prechodu k celkom bežnému demokratickému princípu väčšiny, avšak táto väčšina ďaleko presahuje hranice národných štátov. Z hľadiska implementácie ekonomických otázok v tejto ústave je veľmi nešťastne formulovaných viacero článkov. Napríklad článok I-3.3. v prvej časti dokumentu, ktorý charakterizuje ciele Únie, hovorí: „*Únia sa usiluje o trvalo udržateľný rozvoj Európy založený na vyváženom hospodárskom raste a cenovej stabilite, o sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku, ako aj o vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality. Podporuje vedecký a technický pokrok.*“²⁰ Jednak sa dostáva ústava do rozporu s bežnou praxou formulácie klasických ústav, kde sa ekonomické otázky vôbec nevyskytujú, jednak je

²⁰ Zmluva o Ústave pre Európu, 2004

tento článok nezlučiteľný s presvedčením pravicového spektra politikov, ktorí majú, samozrejme, legitímne právo byť zvolení a presadzovať typ hospodárstva, ktorí považujú pre svoju krajinu za najprínosnejší, a ten určite nemusí bezpodmienečne zosobňovať túto socialisticky koncipovanú formuláciu.

Odpoveď, či splnila Zmluva o Ústave pre Európu ciele, ktoré si položil Konvent o budúcnosti Európy nachádzame v samotnom odmietnutí dokumentu. Európska únia svojou štruktúrou nezodpovedá potrebe byť definovaná priamo ústavnou formou, a tento pokus ani nepriniesol viac demokracie a Európu bližšiu občanom, nenaplnil teda požiadavky, ktorých vyriešenie bolo žiadané a očakávané.

3.8. Transparentnosť rozhodovania v EÚ a právo na informácie

Citát vhodný k nasledujúcej problematike, ktorého autorom je Peter Fenn, hovorí: „Základným princípom zdravej demokracie je otvorený dialóg a transparentnosť.“²¹ V roku 1999 ukončila svoje funkčné obdobie predčasne Komisia pod vedením Jacquesa Santera po preukázaní nekalých finančných praktikách niektorých členov inštitúcie. Táto situácia, zdá sa, bola zlomovou v otázke budúceho – čo najtransparentnejšieho riadenia Európskej únie. Nie je predsa možné, aby sa integrácia, ktorá presadzuje hodnoty demokracie a slobody dostávala do tak silnej kritiky v súvislosti s jej otvorenosťou, a tým pádom aj demokratickosťou. V roku 2001 vydala Komisia „Bielu knihu o Európskom vládnutí“, ktorá považuje za potrebné reformovať európske vládnutie aby svojim občanom priblížila európske inštitúcie, inými slovami, snaží sa definovať priestor pre politickú vôľu znižovať deficit demokracie v Európskej únii. Opiera sa o päť princípov, ktorých kombináciou dosiahne riadenie na európskej úrovni požadovaný stav. Otvorenosť, systematická spoluúčasť občanov Únie, zodpovednosť, efektivita, súdržnosť²². Je vidieť, že nutnosť politického dialógu smerujúceho k prehlbovaniu demokratickej legitimacy Európskej únie si, našťastie, uvedomujú aj vrcholní predstavitelia, a tým ale aj potvrdzujú existenciu deficitu demokracie a nutnosť správnych krokov k jeho redukcii. Túto Bielu knihu rozsiahlym spôsobom dopĺňa práve proces inštitucionálnej reformy iniciovaný Európskou radou v Laekene, ktorú už diplomová práca popisuje v skorších riadkoch.

²¹ Energy arena. POLITICO [online]. [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: http://www.politico.com/arena/perm/Peter_Fenn_149A409A-FDA2-41EA-ACA1-41133DF86F66.html

²² White Paper on governance. EUROPA [online]. 2008 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_en.htm

Komisia svoju aktivitu prezentuje aj v nasledujúcom roku 2002, a to v zdení Komisie „K posilnenej kultúre konzultácie a dialógu – Všeobecné princípy a minimálne štandardy konzultácií zainteresovaných strán“. Pod vedením Romana Prodiho stanovila všeobecné princípy a minimálne štandardy pre konzultáciu všetkých relevantných strán a skupín, teda najmä lobby a povinné zverejňovanie informácií o príjemcoch finančných prostriedkov pochádzajúcich z EÚ. Konzultácia umožňuje zapojenie zúčastnených strán do tvorby politik. Interakcia prebieha na viacerých úrovniach. Primárne cez platformu Európskeho parlamentu, cez poradné orgány Európskej únie (ako napríklad ECOSOC²³), a cez menej formálny priamy kontakt zainteresovaných strán²⁴. Tento dokument taktiež priamo podporuje ďalší, a to Akčný plán pre lepšiu reguláciu, ktorého vytýčeným cieľom je lepšia tvorba európskeho práva pomocou zapojenia zainteresovaných strán od prípravy, cez návrh až po implementáciu legislatívy.

Záujem Európskej únie o zvýšenie transparentnosti a priblíženie fungovania jednotlivých jej častí tu však ani zďaleka nekončí. Rozprúdeniu diskusie mala napomôcť Zelená kniha „Európska iniciatíva pre transparentnosť“, v ktorom Komisia identifikovala tri základné kľúčové oblasti dôležité pre budúci rozvoj Únie a otvorenej verejnej konzultácie. Potreba širšieho štrukturovaného rámcu pre aktivity lobbystov, vytvorenie spätnej väzby pre Komisiu ohľadom minimálnych štandardov pre konzultáciu, povinné zverejňovanie informácií o príjemcoch z európskych fondov²⁵. V roku 2007 nasledoval po početných opatreniach v oblasti transparentnosti ďalší dokument, konkrétne zdenie Komisie vyvodené zo Zelenej knihy „Európska iniciatíva pre transparentnosť“. V závere zdenia nachádzame pomenovanie nasledujúcich krokov Komisie, ktorými sú: Komisia v roku 2008 vytvorí a zavedie dobrovoľný register zainteresovaných reprezentatov s funkciou upozornenia. Zvýšiť transparentnosť cez posilnené používanie konzultácie s Komisiou cez webovú platformu spojenú s predchádzajúcim bodom, alebo pokračovať v implementácii politiky zverejňovania príjemcov finančnej pomoci z európskych fondov.

²³ Hospodárska a sociálna rada OSN

²⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. EUR-LEX [online]. 2002 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>

²⁵ GREEN PAPER EUROPEAN TRANSPARENCY INITIATIVE. EUROPA [online]. 2006 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf

3.9. Smerovanie Európskej únie k Lisabonskej zmluve

Rok 2004 bol pre Európsku úniu prírastkovo najbohatším, členská základňa Únie sa rozšírila o desať členov, a v roku 2007 o ďalších dvoch. Aby si zachovala akcieschopnosť a pružnosť, bolo potrebné reformovať inštitúcie. O daný návrh sa pokúšal Konvent pre Európu, avšak je nesporným faktom, že zamýšľaný dokument, ktorý mal slúžiť ako ústava pre Európsku úniu utrpel porážku v očiach európskej verejnosti aj mnohých verejných zástupcov. S nástupom nemeckého predsedníctva v roku 2007 sa po kratšej odmlke pokúsilo znovu vytvoriť iniciatívu a priestor pre dialóg o znovuotvorení tejto dôležitej témy.

Pripomeňme však pre kontextuálnu úplnosť a presnosť s akými hlavnými výzvami sa nadchádzajúca zmluva stretávala. Po nedoriešených „amsterdamských a nicejských“ otázkach, ktoré sa týkali reformy Európskej komisie a formátu hlasovania kvalifikovanou majoritou v Rade EÚ takým spôsobom, aby nedochádzalo k častej blokácii prijímania legislatívnych aktov a opatrení sa jednalo hlavne o konečnú podobu riešenia, ktorú mala priniesť nasledujúca zmluva. Ďalšie veľké otázniky viseli stále nad zjednodušením zmlúv, pozíciou EÚ v oblasti zahraničnej politiky, alebo problematiku Listiny základných práv v EÚ. Okrem toho však nemenej podstatnou ostala téma demokratickej legitimacy a kontinuity snahy o odstránenie deficitu demokracie v Európskej únii. V čase tesne pred Lisabonskou zmluvou sa tomuto pojmu opäť dostalo nesmierné množstvo pozornosti, a ako výstižne publikuje Ruchneva a Apostolovska²⁶, štandardnú verziu pojmu deficit demokracie v súvislosti s EÚ môžeme popísať v piatich bodoch.

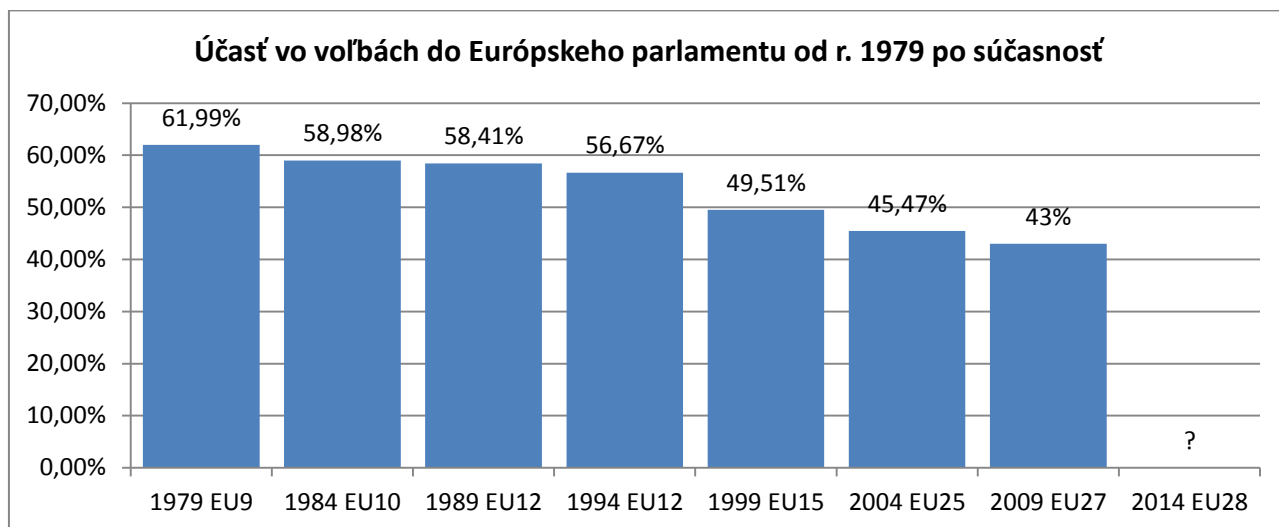
Poprvé, nachádzame sa stále v nerovnomerne rozložených právomociach. Na jednej strane vzrástla exekutívna sila a znížila sa kontrola národných parlamentných zoskupení. Európske rozhodnutia sú primárne vytvárané a prijímané výkonnou mocou – a teda Komisiou a jednotlivými ministrami v Rade, čo de facto znamená, že vlády môžu svoje parlamentné zhromaždenia (ktorým sa zodpovedajú) ignorovať pri prijímaní rozhodnutí na európskej pôde, alebo ich môžu prehlasovať kvalifikovanou väčšinou tam, kde je použiteľná. Pri tomto bode leží aj samotné veľké ťažisko celého deficitu demokracie, pretože parlamentná kontrola vlády je na

²⁶ RUNCHEVA, Hristina a Milena APOSTOLOVSKA. Democratic deficit of the EU after the Lisbon Treaty – Is There an Institutional Solution?. Second Euroacademia International Conference [online]. 2012 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: http://euroacademia.eu/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Hristina_Runceva_and_Milena_Apostolovska_Democratic_Deficit_of_the_EU_after_the_Lisbon_Treaty.pdf

národnej úrovni úplne bežný a tradičný prostriedok demokratickej spoločnosti. Markantná strata kompetencií národných parlamentov nebola kompenzovaná ich presunom na reprezentatívne inštitúcie Európskej únie (Európsky parlament). Vysúvanie reprezentatívnej formy demokracie a európskej spoločnosti bokom si vyžaduje v tejto chvíli iný typ – náhradu za vzniknutý stav tak, aby bola zachovaná moderná línia politického zriadenia v demokratických štátoch. Európska úroveň vládnutia musí počítať s väčším zahrnutím národných parlamentov do legislatívneho procesu – tzv. multiúrovňové vládnutie, ktoré s takýmto zapojením počíta. Výzva, ktorá vyplýva z tohoto popisu, je vybudovať sústavu inštitúcií tak, aby národné aj európske formáty boli včlenené do jednotného systému, kde budú spolupracovať a dopĺňať sa do takej miery, aby bola zachovaná požadovaná úroveň rovnováhy síl. Zaujímavým faktom vzťahujúcim sa k tejto téme je nesporne aj zhoršená možnosť parlamentnej kontroly z pozície Európskeho parlamentu ku exekutive ako celku. Jednak je „roztrieštená“ medzi dve inštitúcie: Európsku komisiu a Radu EÚ, ale aj medzi rozličné agentúry pozostávajúce z národných vládnych zástupcov, a v oblasti priestora slobody, bezpečnosti a práva exekutívnymi kompetenciami disponujú aj špeciálne orgány, akými sú Europol alebo Eurojust. Čím väčším rozptýlením exekutívnej zložky, tým ťažšia je logicky jej kontrola, navyše tu hrá úlohu aj skutočnosť, že Európsky parlament nie je hlavným adresátom správ o aktivitách a nemá právo dotazovať exekutívne inštitúcie s povinnosťou poskytnúť stanovisko s odpoveďou.

Druhý bod sa týka samotného Parlamentu ako takého a jeho kompetencií. Už od začiatku formovania integrácie bol jeho vplyv slabý, postupom času sa zvyšoval, no stále sa nedá považovať za dostatočný. Jeho právomoci sa zdajú byť celkom neúmerne tomu, čo stratili parlamenty národné a je nutné podotknúť, že Rada má tak-či-onak posledné slovo v mnohých záležitostiach. Európsky parlament jednoznačne musí byť zahrnutý do tvorby legislatívy s väčším mandátom ako vystupoval doteraz, je to konieckoncov jediná európska inštitúcia, ktorú si vyberajú občania Únie každých päť rokov v priamych voľbách a tým sa legitimita tohto orgánu približuje najželateľnejšiemu stavu. Popisujúc však priame voľby európskych poslancov, dostávame sa k tretiemu bodu, ktorý s tými úzko súvisí. Neexistencia všeobecných volieb na európskej úrovni a významný rozdiel medzi národnými voľbami a voľbami do Európskeho parlamentu. Voľby do Európskeho parlamentu sú sprevádzané hlbokým nezaujmom zo strany voličov a tento nezáujem má dokonca neustále zvyšujúcu tendenciu – inými slovami – k urnám prichádza čoraz menšie percento oprávnených voličov, ako napokon aj demonštruje graf č. 3.9.

Graf č. 3.9. Účasť vo voľbách do Európskeho parlamentu od r. 1979 po súčasnosť (v%)



Zdroj: Európsky parlament

Jednoduchou odpoveďou, prečo je tomu tak, môže byť fakt, že občania v nich nevidia zmenu vlády, ako je tomu v prípade národných volieb. Výsledok národných volieb vyprodukuje formáciu, ktorá sa zoskupí podľa záujmov a cieľov a tá nadobudne nielen parlamentný rozmer, ale aj vládny. Ministerskí predsedovia a ministri jednotlivých odvetví sú zúčastnení v Rade a nominujú aj jednotlivých eurokomisárov. Toto je zaiste špecifický typ pridelovania reprezentantov na európskej úrovni a preto aj nemožno považovať národné voľby zároveň za európske. Pri voľbe do Európskeho parlamentu je každému jasné, že tradičný model neexistuje a z konečnej podoby tejto inštitúcie po voľbách nevzídu držitelia výkonnej moci a tým pádom sa mu ani nezodpovedajú. Tieto voľby do Európskeho parlamentu nemožno považovať za európske aj z iného dôvodu. Chýba im jednoznačný európsky rozmer a nahrádzajú ho strednedobé národné záujmy, ktoré sú konieckoncov aj prezentované samotnými kandidátmi a médiami. Absencia európskeho rozmeru by mohla byť vyriešená priamym zapojením voličov do výberu hlavných európskych lídrov, či exekutívnej zložky moci.

Štvrtým bodom ostáva nezmenená vzdialenosť Európskej únie od občanov. Nezaujím o voľby do Európskeho parlamentu sprevádza ruka v ruke s poklesom dôvery v európske inštitúcie. Podľa eurobarometrov z roku 2007 – teda v období, kedy bola formovaná podoba Lisabonskej zmluvy a nadobúdala charakter ďalšej významnej a prelomovej zakladajúcej zmluvy EÚ –

Európskej komisii dôveru len 50% opýtaných – teda presne polovicu Rade EÚ len 44%²⁷. Iná štúdia vykonaná organizáciou Gallup politics v správe z roku 2004 konštatuje, že Európska komisia je v očiach mnohých občanov Únie videná ako neprívetivá, byrokratická, vzdialená od obyčajných ľudí a poháňaná komplikovanými, nejasnými a niekedy nezmyselnými procedúrami²⁸.

Produktom vyššie spomenutých štyroch bodov je záverečným elementom deficitu demokracie v štandardnej verzii, a je ním politické odchylenie od voličových ideálnych politických preferencií. Presun legislatívneho procesu a rozhodovania z hlavných miest členských štátov do „hlavného mesta“ EÚ je spojené s prijímaním typov legislatívnych dokumentov, ktoré väčšina obyvateľov nemusí podporovať. Rozhodovací proces totiž nie je prítomný len v Európskom parlamente, ale aj v koncentrovaných záujmových skupinách, nadnárodných korporáciách a silnom lobby, ktoré sú v porovnaní s malými obchodnými komorami alebo spotrebiteľskými organizáciami značne dominantné.

Zdrojom legitimacy Európskej únie ako politického spoločenstva by ale mala byť aj nejaká forma európska identity vnímaná občanmi Únie a stotožnenie sa s daným politickým uskupením, režimom a formou fungovania inštitúcií. Zveličene pomenované „nešťastie“ Európskej únie spočíva v jej vytvorení *ex nihilo*, ktorého základom boli fungujúce demokratické zriadenia jednotlivých členských štátov so silnými historickými väzbami a tradíciami. Vývoj európskej identity je považovaný za silný faktor, ktorý má veľký vplyv na ozajstný supranacionálny charakter európskej integrácie. Avšak európska základňa je do značnej miery diverzifikovaná sociálne, kultúrne a aj jazykovo. *Demos* je spojený s kolektívnym sebaopoznaním a sociálnou súdržnosťou, hodnotami, ktoré sa v porovnaní so Spojenými štátmi v súčasných podmienkach nemajú ako v Európe vyvinúť. Počnúc Maastrichtskou zmluvou síce termín občan Únie pozná primárne právo, otázkou však ostáva akou rýchlosťou ho verejnosť prijme za svoj.

Je ďaleko odvážne tvrdiť, že nadchádzajúca Lisabonská zmluva eliminuje zhrnuté body viažuce sa na deficit demokracie a narázovo odstráni akékoľvek pochybnosti o legitimitate Európskej únie a jej inštitúcií. Predpokladom však určite môže byť dodržanie tendencií v snahe o

²⁷ EUROBAROMETER 68 PUBLIC OPINION IN THE EUROPEAN UNION. EUROPEAN COMMISSION [online]. 2008 [cit. 2014-03-25]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf

²⁸ Can EU hear me? How to get the EU's message out. GALLUP EUROPE [online]. 2004 [cit. 2014-03-25]. Dostupné z: http://mie.ro/fisiere_atasate/ro22_1143540624Can%20EU%20Hear%20Me%20oct%202004.pdf

zvyšovanie legitimacy v primárnom práve a široký konsenzus po neúspechu Ústavy pre EÚ musel priniest' politické ovocie.

4. Prínosy Lisabonskej zmluvy k posilovaniu európskej demokracie

Úvodom praktickej časti naznačíme okolnosti, za ktorých sa Lisabonská zmluva podpísala a ratifikovala, pretože toho obdobia bolo charakterizované nielen preeurópskou náladou a eufóriou, ale aj negatívnym postojom a strachom niektorých členských štátov z tohoto dokumentu, čo vyjadruje postoj k Únii ako takej vo všeobecnosti. 13. decembra 2007 bola slávnostne podpísaná počas portugalského predsedníctva dlhoočakávaná Lisabonská zmluva. Ako sa však tento dátum blížil, začali sa vynárať niektoré neočakávané prekážky, akými boli napríklad „*prekážky zo strany Poľska, bulharská podoba prepisu spoločnej európskej meny eura, prívál nemeckých študentov medicíny na rakúske vysoké školy, alebo taliansky odpor k tomu, ako by mali byť po budúcich voľbách medzi jednotlivé krajiny rozdelené kreslá v europarlamente*“²⁹. Po týchto hrozbách však nakoniec prebehla snaha dohodnúť sa, a tak po podpise novej zmluvy (ktorá obsahovala až 90% z textu predchádzajúcej ústavy pre Európu) a vlne nadšenia smerovala zmluva k jednotlivým štátom k ratifikačnému procesu. Počínajúc prvou bezproblémovou ratifikáciou v Maďarsku, Taliansku či Rumunsku a iných štátoch, cez mierne komplikované odhlasovanie zmluvy na Slovensku (kôli vnútropolitickým sporom), vo Fínsku (kôli Alandskému parlamentu), podané sťažnosti ústavným súdom na prešetrovanie v Belgicku, Nemecku, alebo prezidentský odpor Kaczyńskiego a Klause, až po provtné odmietnutie Lisabonskej zmluvy v írskom referende. To všetko naznačuje diskusiami nabitú obdobie, ktorého pôvodcom je práve spomínaný dokument, a fakticky to znamená určitú formu strachu pred jeho prijatím, napriek tomu, že proklamuje pozitívne dopady na Úniu, jej fungovanie a životy jej občanov.

4.1. Zásadné zmeny vo fungovaní európskych inštitúcií po prijatí Lisabonskej zmluvy

Nasledujúci priestor diplomovej práce je venovaný právnymi dopadmi na fungovanie základných európskych inštitúcií, pretože tieto zmeny majú za cieľ znížiť deficit demokracie v EÚ, priblížiť Úniu svojim občanom a zvýšiť legitimitu Únie ako takej. V jednotlivých kapitolách sa nachádza aj zhodnotenie týchto inštitucionálnych zmien.

²⁹ DUŠEK, Jiří. Historie a organizace Evropské unie. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s., 2011. 284 s. ISBN 978-80-86708-95-9.

4.1.1. Zaradenie Európskej Rady medzi štandardné inštitúcie

V hlavnom zložení hláv štátov a vlád sa táto inštitúcia dočkala zaradenia medzi štandardné inštitúcie a to dokonca na vrchol unijnej inštitucionálnej štruktúry. Vnímajúc jej obrovskú politickú váhu (v porovnaní s Radou EÚ, Európskym parlamentom, Európskou komisiou) a efekt europeizácie domácej politiky (vd'aka posilneniu tejto časti exekutívy na domácich scénach) sa jedná o významného mienkotvorcu, udavača politického smeru a celkovú orientáciu Únie, je nutné túto inštitúciu chápať ako zásadnú v otázke znižovania deficiu demokracie v EÚ. Bola to práve Európska rada, ktorá rozhodla o posilňovaní kompetencií Európskeho parlamentu v legislatívnom procese, napriek tomu má Parlament k tomuto vrcholnému orgánu značne negatívny postoj (tradičná nízka účasť europoslancov v debatách, ktoré sa vzťahovali k summitom sú toho dôkazom³⁰). Ale Lisabonskou zmenou si chcela Európska rada posilniť pozíciu vznikom jej stáleho predsedníctva, ktorého myšlienka siaha až do roku 1979 v správe Troch múdrych mužov (o ktorú sa neskôr opierali aj Giscard d'Estaing, Jacques Chirac). Túto myšlienku od začiatku podporovalo Nemecko a Francúzsko, oponentami boli na druhej strane malé štáty a Európska komisia spoločne s Európskym parlamentom. V roku 2003 bola dokonca vytvorená koalícia sedemnástich štátov principiálne odmietajúca stále predsedníctvo, no Európska rada na čele s Francúzskom si vždy vedela nájsť cestu kompromisu a posilniť svoju pozíciu. Vytvorenie postu „európskeho prezidenta“ však v sebe nenesie znaky demokratickej legitimacy, a mnohých stúpcov vyspelých foriem demokracie tento post negatívne zaráža. Príkladom takého je vystúpenie Nigela Faraga v Európskom parlamente, ktorým jasne dáva najavo súvislosť tohoto postu s demokratickou legitimitou: *„Tento muž bude politickým lídrom 500 miliónov ľudí, tento muž nás bude všetkých reprezentovať na svetovej scéne ... Otázka, ktorú sa chcem spýtať, ktorú sa chceme všetci spýtať, je: Kto ste? Nikdy som o vás nepočul, nikto v Európe o vás nikdy nepočul. Chcel by som sa vás spýtať, pán prezident, kto vás volil? V akom mechanizme? ... a aký mechanizmus majú občania v Európe aby vás odvolali? Je toto európska demokracia? ... Pane, vy v tejto práci nemáte vôbec žiadnu legitimitu.“*³¹ Aj keď sa toto vystúpenie dá považovať za extrémny prejav voči Hermanovi van Rompyuovi, nesie v sebe základné myšlienky negatívneho postoja k vzniknutému stálemu predsedníctvu. Z objektívneho

³⁰ ŠLOSARČÍK, Ivo, Zuzana KASÁKOVÁ a kol. Inštituce Evropské unie a Lisabonská smlouva. Praha: Grada, 2013. 248 s. ISBN 978-80-247-3567-2.

³¹ Farage, Nigel. Debate EU 2020 Follow up of the informal European Council of 11.02.2010

hľadiska skutočne vznikla Lisabonskou zmluvou funkcia, ktorá predsedá lídrom všetkých členských štátov a čiastočne nesie v sebe prezidentské prvky, no s európskymi občanmi má toho spoločné veľmi málo, ak vôbec niečo, a ani nemá povinnosť sa zodpovedať iným inštitúciám EÚ.

4.1.2. Rada Európskej únie

Strenutia lídrov na ministerskej úrovni a medzivládnom princípe v Rade EÚ sa zmenám vyvolaných Lisabonskou zmluvou taktiež nevyhli. Predovšetkým sa jedná o novú definíciu kvalifikovanej väčšiny, ktorou bude Rada hlasovať od novembra roku 2014 a používa pravidlo minima 55% štátov (čomu sa rovná 15 štátov) a 65% obyvateľov Únie. Táto nová definícia kvalifikovanej väčšiny by mala v súvislosti s rozhodovacím procesom v Rade zaistiť vyššiu efektivitu, avšak aký reálny dopad bude mať zmena na chod v tejto inštitúcii je otázne, nakoľko veľká časť dôležitých otázok rozhodovania je v Rade prijímaná jednomyseľne. Príkladom môže byť obdobie medzi rokmi 2005 až 2007, kedy členskú základňu Únie tvorilo už dvadsaťpäť štátov. Priemerne prijala Rada každý rok 128 rozhodnutí, u ktorých zmluvy predpisovali hlasovanie kvalifikovanou väčšinou, no z nich bolo prijatých sto (teda až 77%) konsenzom³². Naopak rozhodnutia prijaté inak než konsenzuálnym hlasovaním sa týkajú viac-menej technických a praktických záležitostí. Pozitívne to poukazuje na snahu dohodnúť sa na kompromisoch a vziať v úvahu potreby všetkých členských štátov tak, aby žiadny z nich prijatím rozhodnutia nestrácal. Obavy z budúcnosti týkajúce sa hlasovania však vyjadruje Kaniok, podľa ktorého Lisabonská zmluva vyvoláva pocit oslabovania princípu rovnosti členských krajín a ústup konsenzuálnej politickej kultúry v Európskej únii: „v dobe, [...] dochádza k odstráneniu zvýhodnenia malých štátov v Rade EÚ, hrozí, že vnímanie politického rozhodovania v EÚ ako konsenzuálneho bude nahradené vnímaním EÚ ako arény tradičnej reálnej politiky založenej na sile”³³. Momentálne je príliš skoro na vyvodzovanie akýchkoľvek záverov akú bude mať táto zmena vplyv na politickú kultúru v Rade EÚ, avšak je už teraz jasné a zrejmé, že “nový systém skutočne znamená eróziu síce komplikovaného, ale veľmi delikátneho kompromisu nicejskej definície hlasovania kvalifikovanou väčšinou”³⁴. Nová definícia hlasovania kvalifikovanou väčšinou však predstavuje aj priestor pre polemiku v inej oblasti. Pri hypotetickej predstave pristúpenia Turecka do Európskej únie sa javí táto forma hlasovania ako politicky nepripustiteľná

³² ŠLOSARČÍK, Ivo, Zuzana KASÁKOVÁ a kol. Inštituce Evropské unie a Lisabonská smlouva. Praha: Grada, 2013. 248 s. ISBN 978-80-247-3567-2.

³³ [30]

³⁴ [32]

varianta, a okrem toho sú tu ešte nedostatočne jasné pravidlá, ktoré umožňujú realizáciu hlasovania (strany určenia a aktualizácie hlasovacích koeficientov). Lisabonská zmluva pokračuje v tendencii postupného otvárania tejto dôležitej inštitúcii verejnosti. Článok 16 (8) hovorí priamo: „*Rada zasadá verejne, pokiaľ prejednáva návrh legislatívneho aktu a hlasuje o ňom*”³⁵. V novelizovanom Hlasovacom poriadku Rady je ďalej stanovené, že živé rokovania Rady sú vysielané audiovizuálnymi záznamami, ktoré musia zotrvať najmenej jeden mesiac na internetových stránkach Rady. V niektorých oblastiach naopak Rada nemá povinnosť zverejňovať diskusie a hlasovanie, a zasadá za zatvorenými dverami, jedná sa o tzv. deliberatívne rokovania. Toto otvorenie nepochybne prispieva k vyššej transparentnosti rozhodovacieho procesu v Európskej únii, avšak vyvoláva aj určité negatívne otázky a môže so sebou niesť niektoré riziká politického rázu. Pokiaľ zasadajúci členovia Rady majú vedomie o tom, že ich konanie a hlasovanie je verejne prístupné, existuje domnienka, že svoje hlasovanie prispôbia práve tomuto faktu. Ich sledovanie na domácej scéne môže so sebou priniesť strach a tým pádom oslabenie ochoty pracovať na zložitých a nepopulárnych jednostranných ústupkov, čím sa (v porovnaní so zamýšľaným zvýšením efektivity novou definíciou hlasovania kvalifikovanou väčšinou) môže efektívnosť prijímania rozhodnutí v Rade EÚ znižovať.

4.1.3. Európska komisia

Azda najdiskutovanejšou novotou bol predpoklad Lisabonskej zmluvy o zmenšení veľkosti Európskej komisie, tento nárh je však odsunutý na neurčito. Po funkčnom období 2009-2014 by mala práve Rada stanoviť pravidlá rotácie pre vznik dvojtretinovej (osemnásť členských štátov) Európskej komisie. Tzv. írsky balíček ale umožňuje Európskej Rade jednomyseľným hlasovaním počet komisárov zmeniť aj pre Komisiu, ktorá vznikne v roku 2014 alebo neskôr. Tento balíček taktiež obsahuje garanciu írkeho komisára, no nie je vonkoncom neočakávateľné, že by ostatné členské štáty pristali na takéto riešenie, keď ich jednotliví komisári by takúto garanciu nemali. Sú to hlavne noví členovia Európskej únie, pre ktorých je predstava fungovania v rozhodovacom procese bez vlastného eurokomisára rozpačitá a dôvod je celkom prozaický. Preklenie odovzdávania suverenity na európske štruktúry – teda určitý politický šok, sa s vedomím, i keď len symbolickým, že krajina má v Európskej komisii svoje vlastné zastúpenie, má pre nováčikov v Európskej únii značne uľahčujúci efekt. Podľa Lisabonskej zmluvy je v Európskom

³⁵ Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie, 2008

parlamentne povinná absolútna väčšina na odsúhlasenie navrhnutého predsedu Komisie, a patrí mu tiež (Parlamentu) právo odvolať Komisiu ako celok. V prípade nastania takejto situácie, je zaujímavý dôsledok pre Vysokého predstaviteľa. Odstupuje ako vicepredseda Komisie, no jeho pôsobisko v pozícii šéfa Európskej služby pre vonkajšiu činnosť ostáva nezmenené, ako aj predsedanie Rady pre vonkajšie záležitosti. Reformovanie Európskej komisie podľa Lisabonskej zmluvy sa na prvý pohľad javí ako celkom obmedzené. V postlisabonskom období sa však Komisia musí určitým spôsobom začleniť, alebo potvrdiť svoju pozíciu, voči novovzniknutým inštitúciám, ktoré by mohli byť konkurenčné vo vzťahu k nej samej. Jednak je to vznik stáleho predsedu Európskej rady, ktorý Komisii konkuroval hlavne v riadení dlhovej krízy prípravou strategického *Task Force*. Európska komisia si v tejto oblasti vedela vyhradiť svoje miesto v správe 60 miliardového balíčku EFSM, členstvom v tzv. trojke, či vlastným balíčkom Six-Pack, no neobhájila možnosť spravovať EFSF (a jeho následný modifikovaný a navýšený ESM). A v neposlednom rade je to post barónky Catherine Ashtonovej a existencia Európskej služby pre vonkajšiu činnosť, do ktorej boli práve z Komisie presunutí vysoko cenení experti a špecialisti. K vážnejším stretom medzi týmito protivákami zatiaľ nedochádza. Ostatnou inštitúciou je Európsky parlament, ktorý so svojimi posilnenými kompetenciami porušuje tradičnú alianciu a snaží sa o politickú dominanciu voči Komisii.

4.1.4. Európsky parlament

Lisabonská zmluva uvádza v Hlava II, článok 10: „*Fungovanie Únie je založené na zastupiteľskej demokracii*“³⁶ a v Hlave III, článok 14 (2) stojí: „*Európsky parlament sa skladá zo zástupcov občanov Únie*“³⁷. Nesporne sa jedná o prehlásenie bijúce sa s realitou. Jednak je samo občianstvo Únie zatiaľ pomerne neakceptované samotnými občanmi jednotlivých členských krajín, ktorí sa nestotožnili s pomenovaním, jednak fungovanie Únie nie je založené na zastupiteľskej demokracii v úplnom slova-zmysle.

To, že kompetencie tejto inštitúcie sa postupnou aplikáciou primárnych zmlúv zvyšovali, bolo vidieť dokonca aj pri vyjednávaní Lisabonskej zmluvy, kde mal Európsky parlament z historického pohľadu nevídané právomoci. Jeho zapojenie do mnohých činností medzivládnej konferencie sa tiež prejavila veľkostne v početnejšom zastúpení, avšak vystupoval ako jeden

³⁶ Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie, 2008

³⁷ [34]

aktér a snažili sa o to, aby nová zmluva bola čo možno najviac podobná tej predošlej - neratifikovanej. Túto snahu im ale zťažovalo svojím odmietavým postojom k Listine základných práv EÚ, z ktorej platnosti sa chceli vymaniť Poľsko aj Veľká Británia, ale napríklad aj neúspech zrušenia sídla Parlamentu v Štrasburgu. Zmluva stanovuje aj celkový počet európskych poslancov na 750, nepočítajúc predsedu Parlemtnu (v tomto prípade sa jedná o elegantné obídenie kompromisu o počte europoslancov, hlavne kôli rozporom Talianska, ktoré chcelo mať rovnaký počet kresiel ako Veľká Británia). Výnimočne posilnený Parlament je najmä z dôvodu zavedenia riadneho legislatívneho procesu, ktorý vychádza z pôvodného procesu spolurozhodovania, a aplikovaný má byť ako štandardný postup prijímania legislatívnych aktov v oblastiach, ktoré boli Lisabonskou zmluvou dokonca rozšírené. Vďaka nemu má slovo Parlamentu väčšiu váhu než Rada. Hovoríme o oblasti poľnohospodárstva a rybolovu (špeciálne o pravidlá hospodárskej súťaže vzťahujúce sa na poľnohospodársku produkciu a obchod s poľnohospodárskymi výrobkami, spoločnú organizáciu poľnohospodárskych trhov a opatrenia pre plnenie cieľov spoločnej poľnohospodárskej a rybárskej politiky. Naopak v stanovení cieľ, dávok či podpor a množstevných obmedzení Parlament nemá žiadne právomoci. Ďalej sú kompetencie Európskeho parlamentu rozšírené aj na oblasť spoločnej obchodnej politiky, a disponuje právomocou spolurozhodovať o opatreniach, ktorými sa tvorí európske právo duševného vlastníctva (cieľom má byť vytvorenie jednotnej ochrany), a opatreniach týkajúcich sa používania spoločnej meny. Parlament spolurozhoduje o cieľoch politiky súdržnosti, organizácii štrukturálnych fondov, čím sa mení jeho pôvodné postavenie v tejto oblasti, v ktorej sa vyžadoval len jeho súhlas. V predlisabonskom období nemal Európsky parlament v oblasti bezpečnosti, slobody a práva takmer žiadne právomoci. To mení Lisabonská zmluva, a zaručuje jeho účasť na otázkach justičnej spolupráce v trestných veciach a policajnej spolupráce v trestných veciach. Riadny legislatívny postup sa aplikuje aj v novej procedúre – občianskej iniciatíve, ktorá bola navrhnutá s cieľom zapojiť občanov Únie priamejším spôsobom do rozhodovacieho procesu. Vznik iniciatívy bol Parlamentom silne podporovaný a vyústil kompromisom, ktorý udáva minimálny počet zemí, z ktorých pochádzajú osoby podpísané pod konkrétnou iniciatívou, na jednu štvrtinu a nutnosť minimálneho počtu podpisov na jeden milión. Predpoklad účasti širokej národnostnej účasti podsúva myšlienku európskeho, či nadnárodného charakteru a eventuálny vznik povedomia o európskej identite. Je nutné pripomenúť jeden spiatočnický fakt, a tým je možnosť odobrania legislatívnych právomocí Parlamentu, ktorú si ponechali členské štáty za

účelom ochrany národných systémov – tzv. záchrannú brzdu. Okrem riadneho legislatívneho postupu definuje nová zmluva aj tzv. zvláštny legislatívny postup, pri ktorom Rada rozhoduje konsenzuálne a Parlament je buď konzultovaný alebo je vyžadovaný jeho súhlas (jedná sa o príliš citlivé témy ako napríklad harmonizácia nepriamych daní alebo vnútorný trh, schvaľovanie všeobecných antidiskriminačných opatrení alebo viacročné finančné rámce). Avšak spoločná zahraničná a bezpečnostná politika ostala opäť bez vážnejšieho povšimnutia existencie Európskeho parlamentu, a to napriek dlhoročným snahám zmeniť situáciu, je tiež úplne zabudnutý pri schvaľovaní medzinárodných zmlúv spadajúcich do tejto oblasti. V otázkach unijného rozpočtu sa stal rovnako dôležitým orgánom ako je Rada EÚ.

Tieto a ostatné rozšírené oblasti právomocí nesporne núkajú otázku, či je Európsky parlament kapacitne pripravený vysporiadať sa s nárastom povinností. Názor, že *„kvantitatívny nárast právomocí Európskeho parlamentu môže znamenať zhoršenie činnosti Parlamentu z hľadiska „kvantitatívneho“*³⁸, má predsa len ľahkú pozíciu v argumentácii. Európsky parlament sa stal jednoznačne víťazom v inštitucionálnej reforme, a pokračuje v trende minulých zmlúv, ktoré postupne zvyšujú jeho kompetencie. Z objektívneho hľadiska ide o zvyšovanie legitimacy fungovania Európskej únie, zvýšenie transparentnosti a ďalší krok k odstraňovaniu deficiu demokracie v EÚ.

4.1.5. Súdny systém EÚ

Lisabonská zmluva ukotvuje Súdny dvor ako inštitúciu (podobne ako Európsku radu) a potvrdzuje trend systemizácie unijného inštitucionalizmu. Zvýšil sa tlak a nároky na zodpovednosť členských krajín pri výbere sudcov, či generálnych advokátov, čo je pozitívne vnímané a oceňované vo viacerých kruhoch. Zmluva posilnila kompetencie Súdneho systému v oblasti tretieho piliera, a aj samotným zakomponovaním (hoci len do protokolu) Listiny základných práv EÚ do textu – teda *de jure* aj do jurisdikcie Súdneho dvora. Hlavnou výzvou je ale čoraz viac preťaženosť súdneho systému EÚ, ktorý ak má ochraňovať európske právo majúce vplyv na postavenie jednotlivcov a aj na poriadne fungovanie spoločných pravidiel vnútorného trhu, musí prehodnotiť a zreformovať svoju štruktúru. Národní sudcovia sú povinní dbať na

³⁸ The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations. Joint Study, EPC, Egmont a CEPS [online]. 2007 [cit. 2014-04-03]. Dostupné z: <http://www.ceps.eu/files/book/1554.pdf>

presadzovanie spravodlivosti v primeranej dobe, no čakanie na odpovede zo strany Súdneho dvora sú často poznačené príliš dlhotrvajúcou odpoveďou. Priemerná dĺžka súdneho konania sa v poslednom sledovanom roku 2013 zvýšila až na 24,3 mesiacov v prípade priamych žalôb, čo je mierne nezlúčiteľné s rýchlym a efektívnym súdnictvom, avšak berúc v úvahu nesmiernu komplikovanosť prejednávaných záležitostí v kontexte komplexnosti európskeho práva a nárokov na špecifické požiadavieky aj pochopiteľné.

Tabuľka č. 4.1.5. Dĺžka súdneho konania (v mesiacoch)

Typ súdneho konania	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Návrhy na začatie prejudiciálneho konania	16,8	17,1	16,1	16,4	15,7	16,3
Urgentná procedúra prejudiciálneho konania	2,1	2,5	2,1	2,5	1,9	
Priame žaloby	16,9	17,1	16,7	20,2	19,7	24,3
Odvolania	18,4	15,4	14,3	15,4	15,3	16,6

Zdroj: Annual report 2012, CVRIA Court of Justice of the European Union,

* Predbežné úplné znenie Výročnej správy za rok 2013, CVRIA

4.2. Prehľbovanie demokratických základov

V nasledujúcej podkapitole bude diplomová práca zameraná na zmeny vyplývajúce z prijatia Lisabonskej zmluvy pre dôležité demokratické prvky v Európskej únii, akými je úloha národných parlamentov, koncept Európy občanov a zmienený bude aj post európskeho ombudsmana.

4.2.1. Zmeny vyplývajúce z Lisabonskej zmluvy pre národné parlamenty

Členský štát je na európskej úrovni zastúpený najmä prostredníctvom svojej exekutívy, z čoho plyní potreba jej efektívnej kontroly. Národné parlamenty spolupracujú s Európskym parlamentom na úrovni Spoločných parlamentných stretnutí (účastní sa parlament krajiny, ktorá práve predsedá a EP) a Spoločných zasadnutí výborov (podľa tematickej sekcie sa účastnia príslušné výbory). Ďalšiu platformu predstavuje COSAC³⁹, a na jeho stretnutiach zastupuje každý parlament šesť členov a sú oprávnení adresovať inštitúciám EÚ akékoľvek podnety, ktoré

³⁹ Konferencia výborov pre európske záležitosti parlamentov Európskej únie

považuje za podstatné. IPEX⁴⁰ predstavuje internetovú platformu pre výmenu informácií, ktoré sa dotýkajú záležitostí Európskej únie medzi národnými parlamentami členských štátov.

Európska komisia si bola vedomá poklesu dôveryhodnosti v európske inštitúcie a jedným z krokov, ktoré mali potenciál túto klesajúcu tendenciu potlačiť (a zároveň zvýšiť legitimitu európskych inštitúcií) mohlo byť väčšie zapojenie národných parlamentov (a taktiež aj Európskeho parlamentu) do tvorby politík EÚ. Oficiálne tento krok spustila tzv. *Barrosova iniciatíva*, ktorá priniesla neformálnu výmenu informácií medzi Komisiou a národnými parlamentami. Článok 12 Zmluvy o EÚ, ktorý vôbec poprvýkrát uznáva národné parlamenty ako aktívnych prispievateľov k dobrému fungovaniu Únie, ešte definuje povinnosť národných parlamentov byť informovaný zo strany inštitúcií Európskej únie, majú aktívne dohliadať na dodržovanie princíp subsidiarity a proporcionality, účastnia sa na revíziie zmlúv, žiadosti o pristúpenie k Únii sú im oznamované a účastnia sa medziparlamentnej spolupráce medzi národnými parlamentami a Európskym parlamentom v súlade s Protokolom o úlohe národných parlamentov v Európskej únii, ktorý je súčasťou Lisabonskej zmluvy⁴¹. Zástanci zvýšenia kompetencií národných parlamentov v legislatívnom procese určite pozitívne prijali zmeny ich zapojenia a možností, ktoré priniesla Lisabonská zmluva. Lisabonská zmluva stanovuje v Protokole o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality v článku 6: „*Do ôsmich týždňov od doručenia návrhu legislatívneho aktu v úradných jazykoch Únie môže ktorýkoľvek národný parlament alebo ktorákoľvek komora národného parlamentu poslať predsedom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie odôvodnené stanovisko s uvedením dôvodov, pre ktoré sú presvedčení, že daný návrh nie je v súlade so zásadou subsidiarity*“⁴². Teoretické fungovanie by malo mať podobu tzv. mechanizmu žltých kariet, kedy v prípade, ak tretina parlamentov členských krajín namieta voči legislatívnemu aktu, musí ten Komisia opätovne zvážiť a rozhodnutie, či ho ponechá v pôvodnom alebo pozmenenom stave musí patrične zdôvodniť. V situácii, kedy Komisia naďalej trvá na rokovaní o návrhu (v ktorého neprospech sa vyjadrí väčšina národných parlamentov) musí byť včlenené odôvodnenie spolu s odôvodnenými stanoviskami parlamentov jednotlivých členských krajín predložené v prvom čítaní Európskemu parlamentu a Rade EÚ, ktoré sa musia k súladu návrhu s princípom subsidiarity vysloviť. Pokiaľ sa v prospech národných parlamentov vysloví 55% členov Rady alebo väčšina europoslancov,

⁴⁰ Medziparlamentná výmena informácií o EÚ

⁴¹ Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie, 2008

⁴² [38]

d'alsie prerokúvanie návrhu sa do predloženia nového návrhu zastavuje. Tento mechanizmus sa nazýva ako tzv. oranžová karta, ale zvykne sa mu prisudzovať zložitá a ťažká koordinácia.

4.2.2. Koncept Európy občanov

Snahu o vytvorenie občianskeho rozmeru integrácie sprevádzajú pokusy o nový technokratický model legitimacy nadštátneho útvaru, predovšetkým v odborných kruhoch politológov a sociológov. História tejto koncepcie však siaha do roku 1984 k summitu vo Fontainebleau, kde vznikol špeciálny pracovný výbor, ktorý sa zaoberal témou „Európy občanov“. Európsky parlament ponúka definíciu Európy občanov takto: *„Európa občanov zahŕňa rôzne aspekty a bola vybudovaná postupne. Európske občianstvo, ktoré je dnes zakotvené v zmluvách, dopĺňa národné občianstvo bez toho, aby ho nahrádzalo. Charta základných práv, ktorá sa nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy stala právne záväznou, zoskupuje v jedinom texte všetky práva jednotlivcov podľa niekoľkých hlavných zásad, ktorými sú ľudská dôstojnosť, základné slobody, rovnosť ľudí, solidarita, občianstvo a spravodlivosť. Okrem práva na voľný pohyb v rámci Únie má každý občan právo podať Parlamentu petíciu vo veci, ktorá patrí do pôsobnosti Európskej únie. Európska iniciatíva občanov napokon umožňuje občanom, aby za určitých podmienok vyzvali Komisiu, aby predložila návrh právneho aktu, ktorý považujú za nevyhnutný na účely uplatňovania zmlúv.“*⁴³ To, že bolo v primárnom práve ukotvené občianstvo Únie, so sebou prináša aj definíciu znakov tejto nadnárodnej príslušnosti. Fyzická osoba sa stáva občanom Európskej únie akonáhle sa stane občanom členského štátu. Pôvodné slobody spojené trhom sa rozšírili aj do oblasti politických a sociálnych práv, ktoré sú zmienené v Listine, ktorá je súčasťou Lisabonskej zmluvy a podľa Ústavného súdu ČR je potrebné ju v materiálnom zmysle vnímať ako „nepostradateľnú súčasť“ Zmlúv⁴⁴. Bellamy a Warleigh v editoriáli zborníku *Citizenship and Governance in the European Union* pripomínajú: *„Vo vzťahu k inštitútu unijného občianstva znamená tento krok určitý posun ku koncepcii post-národného občianskeho zväzku spojeného skôr s medzinárodne zdieľanými zárukami ľudských práv než národnou suverenitou.“*⁴⁵ S konceptom Európy občanov veľmi úzko súvisí Európska občianska iniciatíva. Skutočnosť, že na nej musí participovať najmenej milión občanov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi

⁴³ Európa občanov. Európsky parlament [online]. [cit. 2014-04-03]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sk/displayFtu.html?ftuId=theme2.html>

⁴⁴ Nález Ústavného súdu ČR vo veci Lisabon I, Pl. ÚS 19/08, bod 191.

⁴⁵ BELLAMY, Richard a Alex WARLEIGH. *Citizenship and Governance in the European Union* (Continuum Collection). London: Bloomsbury Academic, 2005. ISBN 978-0826479198.

„významného počtu členských štátov“. Povzbudzuje európske uvedomenie medzi verejnosťou a umocňuje subjektívny pocit, že pokiaľ sa ľud v Európe zoskupí ako celok proti (alebo naopak vysloví za) nejakej hodnote, môže byť súčasťou tvorby legislatívnych opatrení. Oficiálne je táto metóda zvýšenia priamej demokracie v EÚ od 1. apríla 2012 a od toho času pomocou nej upozonili občania Európskej Únie na otázky životného prostredia, poplatky za telefón alebo zastavenie pokusov na zvieratách. Zo sekundárneho práva EÚ k nej neodmysliteľne patrí Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 211/2011 o iniciatíve občanov, v ktorej sú upresnené postupy a podmienky, ktoré dotvárajú právny rámec tejto metódy. Dozvedáme sa v nej ale aj postup Európskej Komisie, ktorá je povinná sa platnou predloženou iniciatívou zaoberať. Podľa článku 10 Komisia bezodkladne uverejňuje iniciatívu občanov v registri, prijíma organizátorov na primeranej úrovni pre účely vysvetlenia otázok, ktoré boli predmetom iniciatívy, a do troch mesiacov uvádza v „oznámení svoje právne a politické závery o iniciatíve občanov, prípadné opatrenia, ktoré má v úmysle prijať, a odôvodnenie, prečo tieto opatrenia prijme alebo neprijme“⁴⁶. Posledné slová však vzbudzujú mierny skepticizmus, keďže Komisia nie je nijakým spôsobom povinná akceptovať výsledky iniciatívy a prijať z nej závery. V súčasnosti je ukončených celkom sedem iniciatív, ktorých výsledky, participácia a následné kroky zo strany Európskej Komisie budú predmetom tejto diplomovej práce, s cieľom popísať reálne možnosti európskeho ľudu participovať na utváraní legislatívy, ktoré môžu nadobudnúť rozpory s tými možnosťami, ktoré sú opísané v Lisabonskej zmluve.

4.2.3. Úloha európskeho ombudsmana

Prvým národom, ktorý presadzoval myšlienku vytvorenia inštitúcie európskeho ombudsmana boli Dáni v 70. rokoch. Počnúc medzivládnu konferenciu v roku 1991 najmä vďaka iniciatíve Španielska začala táto inštitúcia nadobúdať reálne obrysy, a od roku 1995 bola personálne ukotvená fínom Jacobom Södermanom (v súčasnosti je ombudsmankou Emily O'Reillyová). Okrem formálnych zmien, ktoré prináša Lisabonská zmluva (názvoslovie a iné technické zmeny) sú to predovšetkým tie, ktoré majú konkrétny dopad na práva osôb – teda občanov Únie. Článok 228 Zmluvy o fungovaní EÚ hovorí: „Európsky ombudsman, volený Európskym parlamentom, je oprávnený prijímať od občanov Únie alebo od fyzických či právnických osôb s bydliskom alebo

⁴⁶ NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 211/2011 zo 16. februára 2011 o iniciatíve občanov. EUR-LEX [online]. 2011 [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:SK:PDF>

*zaregistrovaným sídlom v členskom štáte sťažnosti týkajúce sa prípadov nesprávneho úradného postupu inštitúcií, orgánov, úradov alebo agentúr Únie s výnimkou Súdneho dvora Európskej únie pri výkone jeho súdnych funkcií.*⁴⁷ Zrušenie pilierovej štruktúry naznačuje, že od ombudsmana je možné očakávať poznatky z rovnakých oblastí (dotýkajúce sa bývalého II. a III. piliera), ďalšou pozitívnou novinkou je rozšírenie okruhu subjektov, u ktorých môže európsky ombudsman prešetrovať postupy, hlavne o Európsku radu. Existencia a výkon činnosti európskeho ombudsmana je nesporne kladnou súčasťou inštitucionálnej štruktúry z pohľadu demokratickosti EÚ, pretože sú to práve európske inštitúcie, v ktoré dôvera medzi verejnosťou klesá, a povedomie o orgáne, ktorý sa zastane fyzických aj právnických osôb poškodených zo strany európskych inštitúcií, môže poľaviť tento vývoj.

4.3. Praktické prínosy Lisabonskej zmluvy k posilovaniu európskej demokracie

Predchádzajúce podkapitoly, ktoré sa venovali skôr právnej analýze zmien spôsobených Lisabonskou zmluvou, vytvorili pre nasledujúce strany diplomovej práce teoretické podhubie, v ktorých bude skúmaná praktická stránka. Teoreticky totiž skutočne došlo k posunu vpred k ideálnemu stavu, avšak odpoveď na otázku, či to bol krok z reálneho hľadiska malý a zanedbateľný alebo veľký a zásadný, zatiaľ nepoznáme. Diplomová práca priblíži reálne fungovanie národných parlamentov vo vzťahu k európskym inštitúciám (a hlavne k Európskej komisii a *vice versa*), akú dôležitosť hrajú v procese legislatívnej tvorby ukončené európske občianske iniciatívy, výsledky eurobarometrov – a to najmä tie, ktoré súvisia s demokratickými hodnotami a ich vnímaním z pohľadu občanov Únie.

4.3.1. Politický dialóg Európskej komisie a národných parlamentov

Umožnenie politického dialógu medzi Komisiou a národnými parlamentami (na základe Protokolu č.1. o úlohe národných parlamentov v EÚ) a oddôvodnených stanovísk (na základe Protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality) prinieslo vyššie zapojenie národných parlamentov a záujem o veci európske. Tabuľka č. 4.3.1.a) dokazuje nárast využívania nastaveného komunikačného kanálu, toto využitie každým rokom systematicky rastie. Najvyšší medziročný prírastok prijatých stanovísk prijatých Komisiou sa udial v roku 2007, kedy

⁴⁷ Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie, 2008

v porovnaní s rokom 2006 narástol záujem národných parlamentov o dialóg s Komisiou o 117 %, ale vysoký percentuálny medziročný prírastok nastal v roku 2011, v porovnaní s predošlým rokom sa počet prijatých stanovísk zvýšil o približne 60 % a dosiahol hodnoty 622. Medzi najčastejšie štáty využívajúce tento kanál v posledných rokoch sa radí portugalský *Assembleia da República* (227 prijatých stanovísk v roku 2012, 184 v roku 2011), talianský *Senato della Repubblica* (96 prijatých stanovísk v roku 2012, 76 v roku 2011), nemecký *Bundesrat* (59 prijatých stanovísk v roku 2012, 33 v roku 2011) a nakoniec aj Česká republika, ktorú aktívne reprezentuje Senát (46 prijatých stanovísk v roku 2012, 43 v roku 2011)⁴⁸. Naopak medzi štáty (v niektorých prípadoch časti národných parlamentov) nijakým spôsobom participujúce v tejto metóde patria za rok 2012: Slovinsko (obe parlamentné komory), maďarský *Országgyűlés*, írsky *Dail Eireann*, zastúpenie Francúzska v *Assemblée Nationale* a belgický *Sénat*; v predošlom roku 2011 sa nijakým spôsobom nezapojili Estónsko (*Riikikogu*), Slovinsko (ani jedna z parlamentných komôr) a Maďarsko (*Országgyűlés*). Ale je určite vhodné spomenúť aj pokles aktivít niektorých národných parlamentov, ako tomu je v prípade Rumunska v zastúpení *Camera Deputaţilor* (pokles zo 40 podaných stanovísk na 26, čiže takmer 40 % pokles), alebo taliansky *Camera dei Deputati* (pokles z 28 na 15)⁴⁹. Značne povšimnuteľný je obrovský nepomer medzi využívaním tohoto komunikačného kanálu. Spomínaných 184 prijatých stanovísk (2012), ktorých autorom bolo portugalské národné zhromaždenie tvorí až tretinu všetkých podaných stanovísk adresovaných Komisii, zatiaľ čo podiel niektorých štátov na celkovom počte prijatých stanovísk tvorí 0 %. Desať najaktívnejších parlamentných komôr dohromady prispelo viac ako 80 % počtu všetkých prijatých stanovísk. To poukazuje na jednej strane buď na nezáujem národných parlamentov podieľať sa touto metódou (či pripomienkovať) na tvorbe legislatívnych aktov, na strane druhej môže dochádzať k naplneniu obáv vyvstaných už v predlisabonskom období, či sú národné parlamenty kapacitne schopné komunikovať v tejto forme. Tak či tak, tento fakt príliš neposúva demokratický deficit k jeho redukcii, alebo aspoň nie rovnomerne.

663 prijatých stanovísk sa vzťahovalo na 354 rozličných dokumentov Komisie (legislatívnej aj nelegislatívnej povahy). V roku 2011 sa ozvalo s oddôvodneným stanoviskom 12

⁴⁸ EUROPEAN COMMISSION. ANNUAL REPORT ON RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN COMMISSION AND NATIONAL PARLIAMENTS. 2011, 2012. [cit. 2014-04-07] Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/ar_2012_en.pdf

⁴⁹ EUROPEAN COMMISSION. ANNUAL REPORT ON RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN COMMISSION AND NATIONAL PARLIAMENTS. 2011, 2012. [cit. 2014-04-07] Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/ar_2012_en.pdf

parlamentných komôr členských štátov v Európskej únii k návrhu smernici upravujúcej právo na štrajk, tzv. Monti II a z historického pohľadu to bol doteraz najvyšší počet stanovísk brániacich princíp subsidiarity (a efektívne využitie mechanizmu „žltej karty“). Komisia to s týmto návrhom v nasledujúcom roku potichu vzdala⁵⁰. V roku 2012 bola druhým najpripomienkovanejším prípadom smernica vzťahujúca sa k Fondu európskej pomoci najodkázanejším osobám⁵¹.

Tabuľka č. 4.3.1.a) Počet prijatých stanovísk a oddôvodnených stanovísk

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Počet prijatých stanovísk	53	115	200	250	387	622	663
Medziročný percentuálny nárast		117	73,91	25	54,8	60,72	6,592
Počet prijatých oddôvodnených stanovísk					34	64	70

Zdroj: Európska komisia, Výročná správa o vzťahoch medzi Európskou komisiou a národnými parlamentami, 2011, 2012.

Európska komisia vo svojej správe za rok 2012 uviedla a popísala hlavné výzvy do budúcnosti, ktorými sú fiškálna konsolidácia podporujúca rast a demokratická legitimita. Skutočne, v čase krízy začala opäť verejnosť skloňovať spojenie deficitu demokracie s rozhodovaním na úrovni Európskej únie. Členské krajiny, ktorým bola poskytnutá finančná pomoc, sa museli prispôbiť často vysokým nárokom Trojky, ktoré významne zasahovali do ich rozpočtových právomocí. Tieto obmedzenia však boli nutné pre poskytnutie finančných zdrojov a zabráneniu hospodárskemu kolapsu. Obrovské demonštrácie v Grécku, Španielsku, Taliansku (ale aj v mnohých iných krajinách) otvárajú diskusie o širokých kompetenciách EÚ, politikách a rozhodnutiach, ktoré sa v podobe úsporných plánov kriticky odrazili na živote mnohých obyvateľov. Možnosť utvárať debatu o hlavných liniách politik EÚ môžu národné parlamenty využiť zapojením sa do Európskeho semestru. Európska komisia sa zaviazala zintenzívniť politický dialóg s národnými parlamentami konkrétne v dvoch krokoch: za prvé, začiatkom roka cez publikáciu Annual Growth Survey, za druhé schválením špecifických doporučení pre jednotlivé členské štáty. Tie by mali zvýšiť povedomie národných parlamentov a podporovať ich zapájanie sa do skorej prípravy národných rozpočtov (Programy Stability, Konvergenčné programy) a Program národných reforiem.

⁵⁰ Komisia to vzdala s návrhom Monti II. EUR-LEX [online]. 2012 [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: <http://www.euractiv.sk/socialna-politika/clanok/komisia-to-vzdala-s-navrhom-monti-ii-019977>

⁵¹ EUREOPAN COMMISSION. REPORT FROM THE COMMISSION ANNUAL REPORT 2012 ON SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY. [cit. 2014-04-08]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/2012_subsidarity_report_en.pdf

Politický dialóg Komisie a národných parlamentov bol aj v roku 2012 sprevádzaný potrebou hlbšie koordinovať makroekonomické a rozpočtové politiky, avšak hlbšia koordinácia Európskej menovej únie by nemala stáť v ceste silnej demokratickej kontrole zo strany národných parlamentov a Európskeho parlamentu. V dokumente Komisie *Návrh na hlbokú a skutočnú EMÚ – Vyvolanie európskej diskusie* (kde mimo iného pojednáva aj o integrovanom európskom bankovom systéme, fiškálnych a hospodárskych politikách) spojuje so svojimi víziami aj jasné povinnosti a zodpovedný mechanizmus zaručujúci demokratické hodnoty, a Komisia v ňom viackrát zmieňuje nadšenie z budúceho prijímania stanovísk a názorov národných parlamentov⁵².

Predmetom analýzy diplomovej práce je aj pohľad smerom od Európskej komisie k národným parlamentom, a to v kontexte odpovedí k prijatým stanoviskám. Je známe z Lisabonskej zmluvy, že národné parlamenty majú 8 týždňov (40 pracovných dní) na vyjadrenie stanoviska k projednávanému legislatívnemu aktu. Komisia na druhej strane nijaký termín, v ktorom sa jej uznáva povinnosť odpovedať, nemá, a tak neexistuje žiadny právny tlak, ktorý by ju nútil reagovať tak promptne ako to musia robiť parlamenty členských štátov. Zdroje dát k tejto analýze poskytuje samotná Európska komisia na internetových stránkach venovaných vzťahom s národnými parlamentami. Pre účely numerickej analýzy budú vybrané stanoviská najviac aktívnych krajín, ktoré boli spomenuté v predošlých stranách a diplomová práca sa zameria jednak na počet odpovedí v pomere k celkovému počtu prijatých stanovísk, a zároveň aj na nezodpovedanú otázku, ako rýchlo odpovedá Komisia, a čo môže daný výsledok znamenať z technického ako aj politického hľadiska pre dialóg medzi Komisiou a reprezentatívnymi zložkami členských štátov. Metóda, ktorá je použitá na výpočet doby trvania odpovede, spočíva v matematickom vyjadrení pracovných dní (a následne týždňoch) od okamihu podpisu stanoviska predsedom národných komôr (a iných povinných kontrasignatárov) konkrétneho národného parlamentu (keďže Komisia na svojich stránkach neuvádza presný dátum jeho prijatia) po dátum oficiálneho vyjadrenia zo strany Európskej komisie.

Prvým skúmaným vzťahom s Európskou komisiou bude Portugalsko – najaktívnejší prispievateľ do politického dialógu. Prvým vitielným faktom, je nesúlad počtu zverejnených stanovísk od portugalskej národnej reprezentácie zverejnený na stránkach Komisie, ktorých je

⁵² EUROPEAN COMMISSION. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union Launching a European Debate. 2012. [cit. 2014-04-08]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012DC0777>

175 (v sekcii Portugalsko, rok 2012), s počtom, ktorý Komisia uvádza vo výročnej správe za rok 2012 (227). Za obdobie roku 2012 sa však v spomínanej sekcii vyskytujú stanoviská, ktorých dátum hovorí o podaní až v roku 2013, dokonca v jednom prípade odpovedá Komisia až v roku 2014. Ďalej sa verejnosť môže dozvedieť o značnom nepomere, ktorým je počet odpovedí od Komisie, je ich len 12, čo z celkového zverejneného počtu 175 tvorí len necelých 7 %. Pri tomto čísle sa naskytá otázka, do akej miery je politický dialóg vlastne politický dialóg, alebo skôr monológ.

Tabuľka č. 4.3.1.b) Politický dialóg Európskej komisie a Portugalska

Dátum podpisu stanoviska	Dátum odpovede od EK	Rozdiel (v prac. dňoch)
23.5.2012	24.1.2013	177
18.5.2012	14.3.2013	215
24.10.2012	7.6.2013	163
25.9.2012	20.2.2013	107
13.11.2012	23.8.2013	204
28.10.2012	19.3.2013	102
12.2.2013	11.7.2013	108
11.12.2012	28.5.2013	121
14.5.2013	12.8.2013	65
12.11.2013	7.2.2014	64
26.2.2013	23.8.2013	129
26.3.2013	26.6.2013	67
Priemerná doba odpovede v pracovných dňoch		126,83
Doba odpovede v týždňoch		25,37
Počet prijatých stanovísk		175
Počet odpovedí		12

Zdroj: Európska komisia⁵³

Pri hlbšom skúmaní dĺžky trvania odpovede Komisie smerujúcej k národným reprezentantom Portugalska sa opätovne podsúva domnienka o efektvite vzťahov medzi dvoma hlavnými protagonistami. Rozdiel medzi časom, kedy sa parlament uznesie nad stanoviskom smerujúcim do Komisie a jej odpoveďou sa líši od 64 pracovných dní (takmer 13 týždňov) po neuveriteľných 215 dní (teda 43 týždňov). Národné parlamenty sú obmedzené časovým limitom 8 týždňov, a na základe toho vznikali obavy, či sú vôbec kapacitne dostatočne vybavené na to, aby sa účastnili politického dialógu. Zrejme nikto nespochybňoval Komisiu, keďže sa podľa mnohých jedná o výrazný mocenský a byrokratický aparát, a jej kapacitné schopnosti byť plnohodnotnou súčasťou politického dialógu. Dopad, ktorý z týchto faktov plynie na deficit demokracie je podľa autorkinej mienky rozporuplný. V politickom dialógu sa nachádza určitý druh chaosu, ktorý môže byť odvodený od nejasne zverejňovaných stanovísk národných

⁵³ National Parliament opinions and Commission replies. EUROPEAN COMMISSION [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm

parlamentov členských štátov (a druhým slovným spojením v tejto súvislosti môže byť nedokonalá transparentnosť), na základe ktorého sa dovoľím pýtať, či skutočne dochádza k efektívnemu prostriedku vzniknutého za účelom znižovať deficit demokracie, alebo deficit legitimacy Európskej únie.

Tabuľka č. 4.3.1.c) Politický dialóg Európskej komisie a Talianska

Dátum podpisu stanoviska	Dátum odpovede ok EK	Rozdiel (v prac. dňoch)
13.6.2012	21.2.2013	182
13.6.2012	4.12.2012	125
3.4.2012	19.10.2012	144
20.4.2012	14.11.2012	149
18.4.2012	26.10.2012	138
13.6.2012	18.3.2013	199
11.5.2012	15.3.2013	221
1.8.2012	18.3.2013	164
1.8.2012	13.3.2013	161
15.6.2012	25.1.2013	161
1.8.2012	11.12.2012	95
12.12.2012	11.7.2013	152
12.12.2012	24.6.2013	139
13.9.2012	18.3.2013	133
1.8.2012	24.1.2013	127
21.11.2012	11.7.2013	167
18.12.2012	24.6.2013	135
21.11.2012	3.6.2013	139
25.9.2012	21.2.2013	108
21.11.2012	28.5.2013	135
18.9.2012	12.3.2013	126
10.10.2012	21.2.2013	97
18.9.2012	24.4.2013	157
2.10.2012	22.4.2013	145
20.12.2012	23.5.2013	111
10.10.2012	23.4.2013	140
6.11.2012	24.4.2013	122
13.11.2012	27.5.2013	140
18.12.2012	3.6.2013	120
18.12.2012	19.7.2013	154
11.12.2012	8.5.2013	107
30.1.2013	25.6.2013	105
Priemerná doba odpovede v pracovných dňoch		136,30
Doba odpovede v týždňoch		27,26
Počet prijatých stanovísk		58
Počet odpovedí		34

Zdroj: Európska komisia⁵⁴

Druhou prípadovou štúdiou analýzy odpovedí Európskej komisie bude jej vzťah k druhému najväčšiemu prispievateľovi v počte stanovísk – Taliansku, ktoré *summa summarum*

⁵⁴ National Parliament opinions and Commission replies. EUROPEAN COMMISSION [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm

prispelo počtom 111 stanoviskami (96 od Senato della Repubblica a 15 od Camera dei Deputati⁵⁵) za rok 2012 podľa výročnej správy od Európskej komisie.

Tak ako v prípade Portugalska, ani v prípade Talianska sa nezhoduje počet zverejnený na stránkach Európskej komisie s tým, ktorý je stanovený vo výročnej správe za rok 2012. Z pôvodných 111 stanovísk sa teda dostávame na 58, z ktorých Komisia odpovedá na 34, čo je v porovnaní s Portugalskom oveľa väčšie percentuálne číslo (Komisia sa odpoveďou vyjadrila na viac než polovicu vyjadrených stanovísk, zatiaľ čo Portugalsku len na necelých 7 %). Priemerná doba odpovede v pracovných dňoch je približne 137, čo tvorí 27 týždňov. Táto doba sa však kolíše od 95 do 221 dní (19 až 44 týždňov). Opäť sa núka otázka, čo stojí za takým dlhým časom potrebným na vyjadrenie reakcie zo strany Komisie. Z politického hľadiska sa takouto zdĺhavou konverzáciou predsa európske štruktúry nemôžu približovať národným parlamentom, ktoré sa venujú dynamicky sa rozvíjajúcim domácim záležitostiam a na svoje dotazy a stanoviská zaslané Európskej komisii by mohli relatívne často vyšumieť z ich pozornosti.

Tretou skúmanou vzorkou analýzy vzťahu národných parlamentov a Európskej komisie je Nemecký Bundesrat. Ktorý prispel svojimi pripomienkami a stanoviskami v počte 59 v roku 2012, a mierne ho doplnil Bundestag s 2 zaslanými stanoviskami. Sčítaním tohto čísla, vyjedrením celkového počtu 61 a porovnaním celkového počtu zverejneného Európskou komisiou v sekcii „Vzťahy s národnými parlamentami“, Nemecko, rok 2012 sa dochádza k záveru, že Komisia ani v prípade Nemecka nezverejňuje všetky prijaté stanoviská. V tejto sekcii je ich totiž len 35, ale príjemným prekvapením je nesporne stupeň využitia komunikačného kanálu; Európska komisia totiž odpovedala na takmer všetky zverejnené stanoviská pochádzajúce z nemeckých parlamentných komôr – zaslala 32 odpovedí.

⁵⁵ REPORT FROM THE COMMISSION ANNUAL REPORT 2012 ON RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN COMMISSION AND NATIONAL PARLIAMENTS. EUROPEAN COMMISSION [online]. 2013 [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/ar_2012_en.pdf

Tabuľka č. 4.3.1.d) Politický dialóg Európskej komisie a Nemecka

Dátum podpisu stanoviska	Dátum odpovede ok EK	Rozdiel (v prac. dňoch)
30.3.2012	10.1.2013	205
30.3.2012	10.1.2013	205
30.3.2012	18.10.2012	145
30.3.2012	17.12.2012	187
11.5.2012	20.11.2012	138
15.6.2012	15.3.2013	196
15.6.2012	28.5.2013	248
15.6.2012	5.11.2012	102
15.6.2012	14.12.2012	131
6.7.2012	20.3.2013	184
12.10.2012	21.2.2013	95
21.9.2012	22.4.2013	152
21.9.2012	14.5.2013	168
12.10.2012	3.6.2013	167
21.9.2012	23.10.2013	284
21.9.2012	20.2.2013	109
23.11.2012	30.5.2013	135
12.10.2012	22.4.2013	137
21.9.2012	13.3.2013	124
2.11.2012	22.4.2013	122
12.10.2012	20.2.2013	94
2.11.2012	16.7.2013	183
2.11.2012	16.7.2013	183
23.11.2012	29.5.2013	134
14.12.2012	14.5.2013	108
14.12.2012	14.5.2013	108
14.12.2012	25.6.2013	138
14.12.2012	28.5.2013	118
12.12.2012	23.5.2013	117
1.2.2013	12.7.2013	116
1.2.2013	11.7.2013	115
22.3.2013	26.7.2013	91
Priemerná doba odpovede v pracovných dňoch		148,09
Doba odpovede v týždňoch		29,62
Počet prijatých stanovísk		35
Počet odpovedí		32

Zdroj: Európska komisia⁵⁶

Iným povšimnuteľným faktom v prípade nemeckých stanovísk je akási lepšia koordinácia venovania sa európskym záležitostiam, keďže mnoho zaslaných stanovísk má rovnaký dátum. Nemecký Bundesrat je na základe tohto schopný dostatočne riadiť vo svojich vnútorných štruktúrach harmonogram tématicky dedikovať svoj čas otázkam európskej legislatívy a zrejme zároveň aj poskytnúť ucelený a konštruktívny dialóg, keďže aj samotná Komisia je schopná pristupovať k odpovediam na vyššej úrovni ako tomu je napríklad v prípade Portugalska.

⁵⁶ National Parliament opinions and Commission replies. EUROPEAN COMMISSION [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm

Evelntuálne v tom taktiež môže hrať svoju úlohu vedomie Komisie, že v čase diskusií o Lisabonskej zmluve to bol práve nemecký ústavný súd, ktorý vyzdvihoval úlohu národných parlamentov a na zachovanie politického pokoja sa Komisia skutočne venuje stanoviskám z nemeckej parlamentnej pôdy dôsledne (v porovnaní v Portugalskom je to nesmierny rozdiel).

Spomeňme ešte Českú republiku a spôsob, akým aktívne a efektívne prispieva k politickému dialógu Senát, za rok 2012 vzniesol 46 stanovísk na prejednávanú legislatívu, Poslanecká sněmovna doručila 10 stanovísk, čiže dohromady 56 (podľa oficiálnej výročnej správy za rok 2012). Komisia na svojich internetových stránkach zverejnila 54 stanovísk a odpovedala na 40 z nich. Z pohľadu informačnej zhody (medzi Výročnou správou a stanoviskami na portáli Komisie), je možné tvrdiť, že informovanie o činnosti českých parlamentných komôr sa blíži k ideálnemu, či želanému stavu. Zo skúmaných štyridsiaticich stanovísk, na ktoré dostali zákonní reprezentanti odpovede bola viac než polovica podaná v roku 2013, ale zadokumentovaná Komisiou pod rokom 2012. Zo skúmaných štyroch prípadových štúdií vychádza však Česká republika ako najdlhší čakateľ na odpovede zo strany Európskej komisie. Čas sa pohybuje od 80 pracovných dní po 286 (teda v týždňovom vyjadrení 16 až približne 52 týždňov). Priemer doby odpovede za rok 2012 je 31 týždňov. Opäť aj v prípade tejto krajiny s najvyššou pravdepodobnosťou dochádza k vysokej schopnosti efektívne koordinovať záležitosti týkajúce sa Európskej únie, keďže veľa stanovísk pochádza z rovnakých časov jednaní.

Tabuľka č. 4.3.1.e) Politický dialóg Európskej komisie s Českou republikou

Dátum podpisu stanoviska	Dátum odpovede ok EK	Rozdiel (v prac. dňoch)
5.4.2012	23.7.2013	339
24.5.2012	18.3.2013	213
14.6.2012	14.12.2012	132
13.6.2012	3.1.2013	147
14.6.2012	20.2.2013	180
14.6.2012	25.1.2013	162
25.4.2012	29.5.2013	286
19.7.2012	8.5.2013	210
14.6.2012	14.3.2013	196
14.6.2012	15.7.2013	283
19.7.2012	16.8.2013	282
26.10.2012	18.3.2013	102
13.3.2013	30.10.2013	166
16.10.2012	11.7.2013	193
25.4.2012	6.8.2013	335
5.12.2012	11.7.2013	157
30.1.2013	17.9.2013	165
26.10.2012	21.2.2013	85
24.10.2012	18.3.2013	104
31.1.2013	28.5.2013	84
31.1.2013	19.7.2013	122
13.3.2013	1.8.2013	102
13.3.2013	2.8.2013	103
21.3.2013	12.8.2013	103
21.3.2013	12.8.2013	103
20.3.2013	23.8.2013	113
5.12.2012	27.11.2013	256
31.1.2013	12.7.2013	117
21.6.2013	10.10.2013	80
20.3.2013	16.8.2013	108
20.3.2013	26.9.2013	137
21.6.2013	16.1.2014	150
16.5.2013	10.10.2013	106
25.4.2013	18.9.2013	105
21.3.2013	18.9.2013	130
21.3.2013	8.8.2013	101
20.3.2013	28.11.2013	182
25.4.2013	11.9.2013	100
24.1.2013	30.5.2013	91
22.3.2013	23.7.2013	88
Priemerná doba odpovede v pracovných dňoch		155,45
Doba odpovede v týždňoch		31,09
Počet prijatých stanovísk		58
Počet odpovedí		34

Zdroj: Európska komisia⁵⁷

⁵⁷ National Parliament opinions and Commission replies. EUROPEAN COMMISSION [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm

Nedostatky, ktoré existujú v tomto komunikačnom kanále sú z prípadových štúdií jasne rozpoznateľné. Sú nimi určite nedostatočná transparentnosť v zverejňovaní údajov, kedy údaje, ktoré zverejňuje tá istá inštitúcia nekorešpondujú s rovnakými údajmi vydanými vo výročnej správe, a dôvodu, prečo je skutočnosť taká, je možné z pohľadu autorky sa len domnievať (nízky stupeň koordinácie na úrovni vzťahov medzi Komisiou a národnými parlamentami). Ďalej vzbudzuje určité pochybnosti nedokonalý systém odpovedí Európskej komisie. Porovnávajúc prípad Portugalska, ktoré dostalo 12 odpovedí na 175 zverejnených stanovísk, a Nemecka, ktorému bolo odpovedané na takmer všetky, sa ponúka polemika ohľadom eventuálnych preferencií Komisie a nerovné zaobchádzanie. Členka CEPSu⁵⁸ Sonia Piedrafita vo svojej publikácii *EU Democratic Legitimacy and National Parliaments* (2013) tiež uvádza určité rozpaky nad týmto komunikačným systémom. Nie je úplne jasné, akým spôsobom Komisia berie v úvahu pripomienky od národných parlamentov a niektoré parlamentné komory si všimli veľmi všeobecne stavané odpovede od Komisie bez konkrétne formulovaných riešení. V niektorých prípadoch boli dokonca dosť podobné odpovede zaslané viacerým parlamentným komorám, ktoré zaslali oddôvodnené stanovisko.

4.3.2. Dôsledky Európskej občianskej iniciatívy na legislatívnu tvorbu

Od začiatku praktického fungovania Európskej občianskej iniciatívy sa vyskytlo niekoľko konkrétnych iniciatív, pod ktoré sa podpisujú občania Únie naprieč širokou škálou členských štátov. Od počiatku registrácie prvej iniciatívy občanov „Voda a sanitácia sú ľudským právom! Voda je verejným statkom, nie komoditou!“ oficiálne registrovanej 10. mája 2012 bolo ukončených celkom 7 iniciatív, ktoré splnili oficiálne náležitosti a postupujú ku Komisii na vyjadrenie, ďalších 6 iniciatív ostalo neukončených z dôvodu nedostatočnej podpory (nepodarilo sa vyzbierať požadovaný počet vyhlásení o podpore v rámci stanovenej jednoročnej lehoty), 6 iných iniciatív bolo vzaté späť organizátormi. V súčasnosti prebieha 9 otvorených iniciatív⁵⁹, pod ktoré sa stále môžu občania podpisovať, vyjadriť tak svoj názor a prispieť k demokratickej legitimitě legislatívy EÚ.

⁵⁸ Centre for European Policy Studies

⁵⁹ EURÓPSKA KOMISIA. Európska iniciatíva občanov. Oficiálny register. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>

Tabuľka č. 4.3.2. Súhrnné údaje o Európskej iniciatíve občanov

Počet prebiehajúcich iniciatív	Počet iniciatív s ukončeným zberom			Počet nedokončených iniciatív		
9	7	Ukončený zber	5	12	Vzaté späť	6
		Predložené Komisii	1		Nedostatočná podpora	6
		Stanovisko Komisie	1			

Zdroj: Európska komisia⁶⁰

Zatiaľ sa celkovo v siedmych prípadoch občianskej iniciatívy podarilo zhromaždiť potrebný počet signatárov. Porovnávajúc toto číslo s nedokončenými iniciatívami, ktorých bolo dohromady 12 – a teda takmer dvojnásobok, je možné vysvetľovať tento fakt rôznymi činiteľmi. Nezaujímam občanov o túto formu interakcie s európskymi inštitúciami, nízke povedomie o tomto mechanizme určitého prvku priamej demokracie, alebo počiatočné technické problémy so spropagovaním iniciatív.

Vzhľadom k potrebám analýzy diplomovej práce je jediným exemplárnym príkladom, ako môže Európska občianska iniciatíva zasahovať do formovania európskych politík, iniciatíva, ku ktorej už Komisia vyjadrila svoje stanovisko a závery. Je ňou zmieňovaná úplne prvá iniciatíva venovaná vodným zdrojom na území EÚ. Predmetom iniciatívy je prizvanie Komisie „*k návrhu legislatívy, ktorá by uznávala ľudské práva na vodu a kanalizáciu tak, ako to uznáva OSN, a presadzovala poskytovanie vody a kanalizácie ako základne verejné služby pre všetkých*“⁶¹. Cieľom iniciatívy sú zaručené služby týkajúce sa všetkých v Európe, žiadna liberalizácia služieb zaistujúcich zásobovanie vodou a globálny prístup k vode a k sanitácii⁶². Vyzbieraných bolo 1884790 podpisov z trinástich členských štátov. Táto iniciatíva bola oficiálne predložená Komisii 20. decembra 2013, a dňa 17. februára 2014 prijala organizátorov s možnosťou predstaviť svoju iniciatívu na verejnom vypočutí v Parlamente. Vyjadrenie Komisie podlieha troj-mesačnej lehote od prijatia iniciatívy, ktorú v tomto konkrétnom prípade splnila svedomite. Presne o tri mesiace vydala táto inštitúcia dokument „Oznámenie Komisie COM(2014)177 o európskej iniciatíve občanov Voda a sanitácia sú ľudským právom! Voda je verejným statkom, nie komoditou!“. Skutočne, bola to vzhľadom na pomerne apatický vzťah občanov Únie smerom k európskej

⁶⁰ Európska iniciatíva občanov. EURÓPSKA KOMISIA [online]. 2014 [cit. 2014-04-11]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>

⁶¹ [57]

⁶² VODA a SANITACE jsou LIDSKÁ PRÁVA. RIGHT2WATER [online]. 2014 [cit. 2014-04-11]. Dostupné z: <http://www.right2water.eu/cs>

legislatíve a povedomiu silná diskusia, ktorej nebolo možné (najmä z politických dôvodov) nevyhovieť. Pozadie tejto iniciatívy je definované strachom verejnosti z vyhlásení Európskej komisie o sympatiách k postupnej racionalizácii vodných zdrojov (tj. prechod do privátneho managementu) a skloňované bolo aj slovné spojenie „marketisation of water“⁶³. Okrem toho sa objavili požiadavky na aspoň čiastočnú privatizáciu správy vodných zdrojov v rámci úsporných programov krajín čerpajúc finančnú pomoc od EÚ, v prípade Grécka bolo v privatizačnom pláne Thessaloniki Water, či Athens Water (EYDAP)⁶⁴, v prípade Portugalska bola súkromnou správou ohrozená vodná spoločnosť Águas de Portugal⁶⁵. V oznámení Komisie vzťahujúcom sa k prejednávanej téme sa po úvodnej stránke venovanej právnomu rámcu a základným informáciám o iniciatíve dostávame k časti, v ktorej Komisia vyzdvihuje svoje minulé kroky, ktoré majú pozitívny dopad na politiku vodnej správy a po tejto časti sa konečne vytyčujú konkrétne opatrenia v súvislosti s iniciatívou. Komisia sa chce naďalej podieľať na zabezpečení kvalitnejšej a dostupnejšej vody, a začne verejnú konzultáciu v rámci celej EÚ, a pripraví preskúmanie rámcovej smernice o vode a navrhne potrebné zmeny. V súvislosti so strachom verejnosti, že na zásobovanie vodou a správu vodných zdrojov by sa nemalo vzťahovať „pravidlo vnútorného trhu“ a že tieto služby majú byť vyčlenené z liberalizácie, Komisia uznáva, že nové predpisy v tejto oblasti sa uplatňovať nebudú, ak sa miestne orgány rozhodnú služby poskytovať samy (či už formou spoločného alebo prepojeného podniku)⁶⁶. Po zverejnení oznámenia sa vyjadril vice-prezident Komisie: *„Európski občania sa vyslovili, a Komisia dnes dala pozitívnu odpoveď. Kvalita vody, infraštruktúra, sanitácia a transparentnosť bude benefičná pre všetkých – pre ľudí v Európe a v rozvojových krajinách – ako výsledok vôbec prvého uplatnenia v pan-európskej demokracii hnanej občanmi. Gratulujem organizátorom k ich úspechu“*⁶⁷. Iný názor má ale samotný vice-prezident tejto iniciatívy, Jan Willem Goudriaan: *„Reakcia Európskej komisie nemá žiadne reálne ambície, je mi ľúto, že v nej nie je žiadny návrh legislatívy, ktorá definuje*

⁶³ Water and sanitation are human rights: Support the online petition. IMPACT [online]. 2014 [cit. 2014-04-11].

Dostupné z: <http://www.impact.ie/12/09/11/Water-and-sanitation-are-human-rights--Support-the-online-petition.htm>

⁶⁴ EUROPEAN COMMISSION. The Economic Adjustment Programme for Greece Fifth review - October 2011

⁶⁵ EUROPEAN COMMISSION. The Economic Adjustment Programme for Portugal Sixth Review – Autumn 2012

⁶⁶ EURÓPSKA KOMISIA. Oznámenie Komisie COM(2014)177 o európskej iniciatíve občanov „Voda a sanitácia sú ľudským právom! Voda je verejným statkom, nie komoditou!

⁶⁷ Commission says yes to first successful European Citizens' Initiative. EUROPEAN COMMISSION [online]. 2014 [cit. 2014-04-15]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-277_en.htm

ľudské právo na vodu“⁶⁸. Toto rozporuplné vnímanie výsledkov Európskej občianskej iniciatívy dáva priestor na polemiku, či boli podpisy takmer dvoch miliónov ľudí brané dostatočne v úvahu. Neexistuje totiž žiadna právna páka, ktorá by uložila Komisii akúkoľvek legislatívnu povinnosť vyplývajúcu z prijatia platnej iniciatívy, a tak je ešte stále otáznosť, akým smerom sa bude vyvíjať tento mechanizmus. Je to však určite vzácny prvok priamej demokracie s potenciálom spájať široké spektrum európskych občanov vzhľadom na ich spoločný záujem a napomôcť tak budovať v nich spolupatričnosť na európskej úrovni.

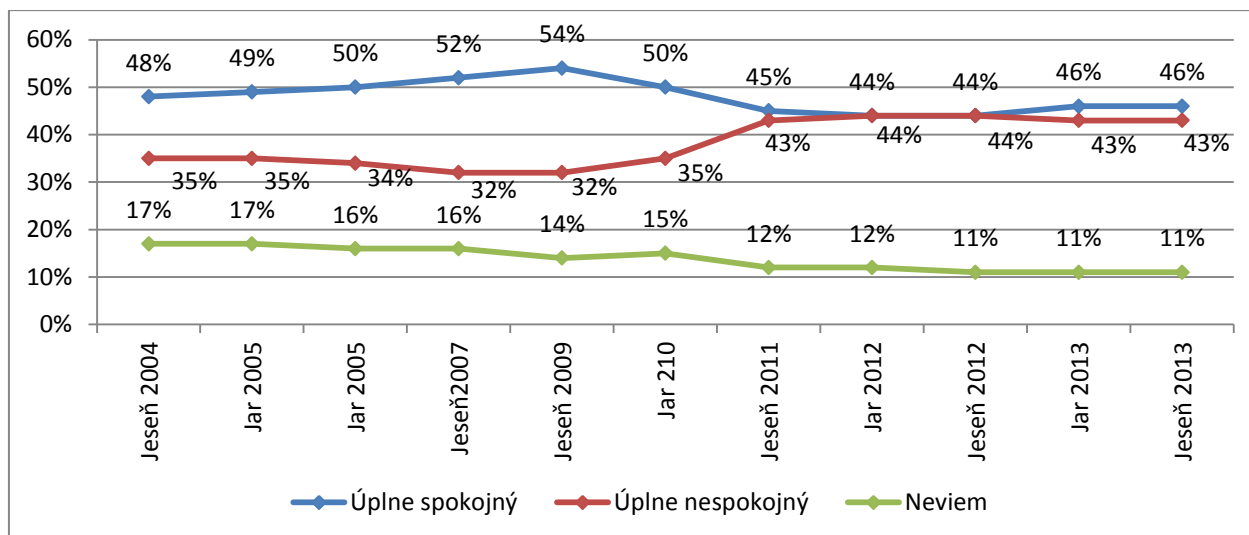
4.3.3. Prieskumy verejnej mienky v Európskej únii – otázky inštitúcií a demokracie

Spolu s klesajúcim záujmom občanov Únie do Európskeho parlamentu (ako bolo opísané v podkapitolách č 2.4., č 3.2., č. 3.9.) existuje v Európskej únii aj ďalší fakt, ktorý spôsobuje deficit legitimacy európskych inštitúcií. Výskumy verejnej mienky v EÚ – tzv. eurobarometre každoročne zachytávajú názory občanov na rozličné témy, od hospodárskych a politických otázok po demokratické, či tie týkajúce sa globalizácie. Dalo by sa prepokladať na základe snahy posilniť demokraciu v EÚ Lisabonskou zmluvou, že to bude mať pozitívny odraz na spätnú väzbu od obyvateľov. Táto podkapitola sa bude v nasledujúcich stranách podrobnejšie venovať otázkam súvisiacim s vnímaním demokracie v EÚ a taktiež otázke vnímania európskych inštitúcií ako dôveryhodných zástupcov občanov Únie pri tvorbe legislatívy a vplyve na každodenný život.

Prvou oblasťou analýzy diplomovej práce v súvislosti s prieskumom verejnej mienky je vnímanie samotného konceptu demokracie v Únii. Položená otázka, ktorá má výpovednú hodnotu pre potreby analýzy diplomovej práce, mala nasledovný formát: „Ste vo všeobecnosti spokojný, pomerne spokojný, nie veľmi spokojný alebo úplne nespokojný s tým, ako funguje demokracia v EÚ?“

⁶⁸ EU pledges action after 1.9 million citizens demand 'right' to water. CHICAGO TRIBUNE [online]. 2014 [cit. 2014-04-15]. Dostupné z: http://articles.chicagotribune.com/2014-03-19/news/sns-rt-us-eu-water-20140319_1_eu-law-water-privatization-european-commission

Graf č. 4.3.3 a) Spokojnosť s fungovaním demokracie v EÚ (v%)



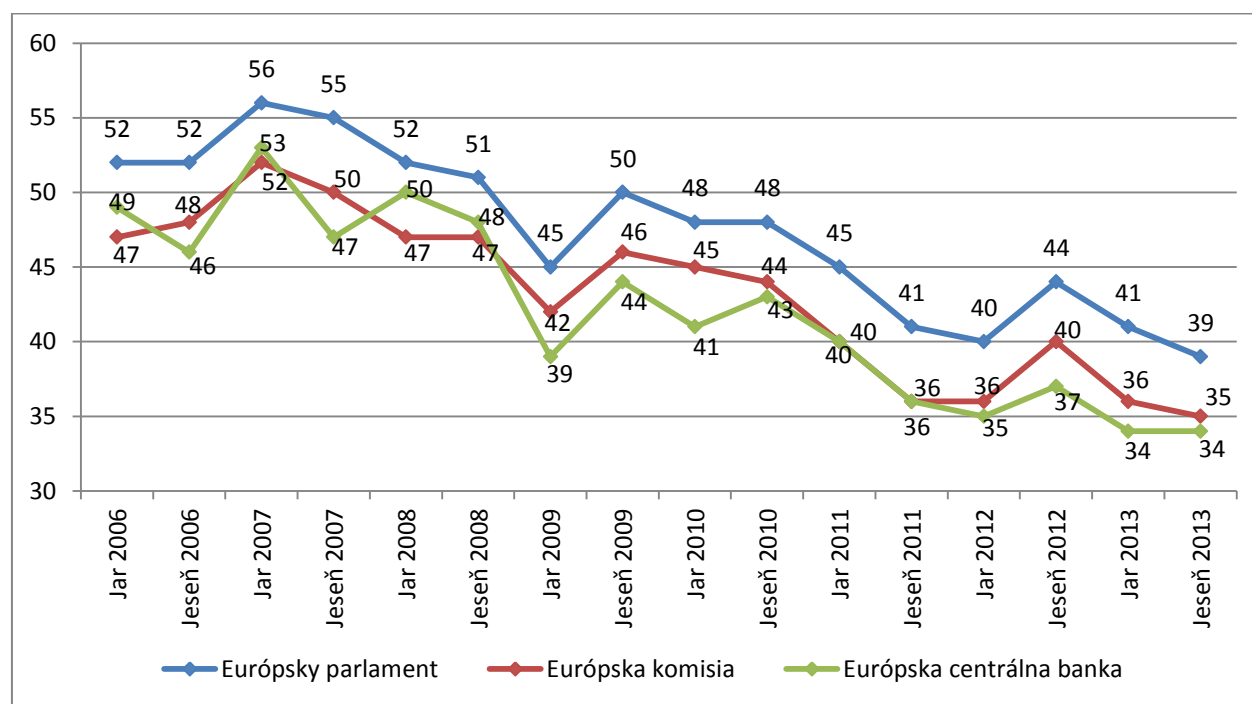
Zdroj: Európska komisia⁶⁹

Občania Únie boli najviac spokojný po jesenné obdobie roku 2009, to až 54%, avšak v poslednom období prevláda v tejto oblasti skôr nespokojnosť, než spokojnosť. V roku 2013 je nespokojných až 46% občanov, čo sa dá hodnotiť ako značne nepriaznivé pre kontinent, kde samotná demokracia vznikla. Obdivuhodný nárast po rok 2009 a následný prepád spokojnosti vo verejnej mienke môže byť však spôsobený časom hospodárskej a fiškálnej krízy v EÚ a nutnosťou riadiť chody štátov s nepopulárnymi úspornými opatreniami, z ktorých v mnohých krajinách verejnosť obviňuje hlavné európske authority. Iným vysvetlením by mohlo byť časté poukázanie odborníkov na fakt, že v rozvinutých priemyslových demokraciách je bežnou realitou, že politici strácajú politickú podporu. Tak či tak, môžeme hodnotiť vplyv krízy na verejnú mienku z oboch pohľadov. Jednak z pohľadu nutnosti krízovej správy a riadenia Únie, a teda brali by sme do úvahy, že toto obdobie má vysokú vypovedaciu schopnosť – a samotní občania v nej ohodnotili Európsku úniu a jej inštitúcie ako nedemokratické a s krízovou situáciou sa nedostatočne legitímne vysporiadali. Na druhej strane ale kríza môže negatívne deformovať tento výsledok, a na správnu a reálnu spätnú väzbu bude nutné počkať zopár rokov, kým sa nielen ekonomická, ale aj spoločenská situácia neukľudní.

⁶⁹ Public opinion. EUROPEAN COMMISSION [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm

Dôvera občanov v európske inštitúcie je ďalšou pravidelnou analyzovanou oblasťou. Inštitúcie, ktoré určujú smer EÚ, a ovplyvňujú každodenný život obyvateľov Únie si určite zaslúžia samostatnú pozornosť. Respondentom bola položená otázka v znení: „Uvedte, či máte tendenciu dôverovať alebo nedôverovať v tieto inštitúcie (Európsky parlament, Európska komisia, Európska centrálna banka)“, pričom graf percentuálne zobrazuje kladné odpovede – mám tendenciu dôverovať v dotazovanú inštitúciu. Z Grafu č. 4.3.3.b) je viditeľný nielen obrovský prepád v minulom období (krízový rok 2009, a pokles v rokoch 2011), ale aj celkový a systematický pokles od roku 2006, čo zobrazuje nelichotivé vnímanie európskych inštitúcií samotnými občanmi – tými, ktorí cez svojich reprezentantov delegovali kompetencie na európsku úroveň. Občanom Únie ostávajú tieto inštitúcie stále vzdialené a nepochopené v zmysle legislatívneho procesu, čo jeho demokratickej legitimity jednoznačne neprispieva.

Graf č. 4.3.3.b) Dôvera v jednotlivé európske inštitúcie (v %)



Zdroj: Európska komisia⁷⁰

⁷⁰ Public opinion. EUROPEAN COMMISSION [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm

Sú to práve občania, ktorí tvoria Európsku úniu a na ich vnímaní by sa malo pozitívne odraziť to, že táto integrácia má zmysel, ktorý je pre nich prospešný. Je evidentné, že Európska únia a jej hlavné inštitúcie sa stretávajú v súčasnosti skôr s nedôverou občanov Únie a so všeobecnou nespokojnosťou s fungovaním demokracie v nej. V dobe, kedy je Lisabonská zmluva len pár rokov v platnosti, ktorá mala sebavedomé ciele týkajúce sa znižovania demokratického deficitu, je tento fakt rozporuplný a stavia do popredia opäť otázku, či nie je vhodný moment na ďalšie zlepšovanie v tejto oblasti. Je však potrebné uvedomovať si smer, ktorým sa Európska únia ubera, cieľ, ktorým je prehĺbovanie integrácie a prispôbiť mu v budúcnosti inštitucionálnu stavbu.

5. Záver

Súčasný stav integrácie Európskej únie je na úrovni hospodárskej a menovej únie, z čoho plynú ekonomické výhody z fungovania jednotného trhu a používania jednotnej meny, avšak tento stupeň integrácie sa nijakým spôsobom nemôže vyhnúť prenosu právomocí z národnej na európsku úroveň, či nutnosti koordinovať mnohé politiky. Európska únia prešla od počiatku svojho formovania sa mnohými etapami a okolnosťami, ktoré mali zásadný vplyv na jej ďalší rozvoj. Vytvorila tiež inštitucionálnu štruktúru, ktorá zodpovedá samotnej skutočnosti, že Únia je integračné uskupenie *sui generis*.

Bola to však práve inštitucionálna štruktúra, ktorá hrala dôležitú úlohu v zrode slovného spojenia deficit demokracie, ktorý bol dávaný do súvisu s Európskou úniou už od roku 1977. Po úvodnom slove v prvej kapitole sa diplomová práca uberať popisu vzniku jednotlivých Spoločenstiev a počiatočného formovania paralelnej inštitucionálnej základne, ktorá sa neskôr zlúčila. Rozširovanie kompetencií Spoločenstiev Jednotným európskym aktom, dynamický presun právomocí na európske štruktúry, ktorý súvisel s dokončením jednotného vnútorného trhu v porovnaní s malými kompetenciami Európskeho parlamentu, ktorý bol navyše priamo volený od roku 1979 vytvára predpoklady pre zamyslenie sa nad legitimitou Únie a jej orgánov. Existujúci nepomer medzi rozložením síl na úrovni Spoločenstva a kontrolou riadne zvoleného Parlamentu nad ním spôsobil reformné úsilie, ktoré je objektom opisu ďalšej kapitoly.

Diplomová práca v tretej kapitole hodnotí postupne všetky dôležité míľniky integrácie v podobe primárneho práva – Maastrichtskú zmluvu, Amsterdamskú zmluvu a Zmluvu z Nice. Typickou charakteristikou je rozrastanie právomocí Európskej únie, postupné zvyšovanie právomocí Európskeho parlamentu, ale aj menšia úloha národných parlamentov vo vzťahu k európskym inštitúciám. Deficit demokracie sa týmito zmenami určitým tempom znižoval, avšak stále existoval. Snahu zmeniť postavenie Európskej únie vo všeobecnosti a fungovanie inštitúcií a jej legitímny mandát mala aj Zmluva o Ústave pre Európu, avšak pri jej neúspechu sa ukázalo, aké komplikácie prináša spoločné rozhodovanie tak rôznorodého uskupenia. Reforma bola ale skutočne potrebná, a integrácia smerovala k poslednej revízii, ktorú poznáme – k Lisabonskej zmluve.

Štvrtá kapitola sa venuje prínosom práve Lisabonskej zmluvy k posilovaniu európskej demokracie, a je zároveň aj najobsiahlejšou kapitolou diplomovej práce, pretože vzhľadom na

časovú blízkosť prináša Lisabonská zmluva najzávažnejší dopad na odstraňovanie deficitu demokracie, ktorý pociťujú európske inštitúcie, členské štáty a ich reprezentanti, ale aj samotní občania Únie v súčasnosti. Zmluva poskytla inštitucionálnu reformu, spôsobila zásadné zmeny v ich fungovaní, zaviedla riadny legislatívny proces, ktorým vťahla Európsky parlament do vplyvnejšieho postavenia, ktoré mu náleží z priamej voľby, vytvorila nové inštitúcie a ďalšie rozšírenie kompetencií Únie a sprísnila transparentnosť v rozhodovaní. Definovala novú úlohu národných parlamentov, ktorou sa taktiež preukazuje snaha o redukciu deficitu demokracie v EÚ. Analýza v diplomovej práci však dospela k záveru, že politický dialóg medzi Európskou komisiou a národnými parlamentami je charakteristický zmäteným zverejňovaním fungovania tohto mechanizmu samotnou Komisiou na verejne prístupnom internetovom portáli – čo významne znižuje jeho transparentnosť. Ďalej prichádza s poznatkom, že Komisia v tomto dialógu odpovedá so značným oneskorením (v niektorých prípadoch s takmer ročným meškaním), jej odpovede na stanoviská od parlamentných komôr členských štátov sú často vágne a odpovede zasielané viacerým komorám majú nápadito podobný obsah. Z daných zistení vyplýva poznatok, že mechanizmus politického dialógu medzi Komisiou a národnými parlamentami je viac-menej neefektívny a zrejme sa mu v počiatočnej fáze pripisoval prehnaný úžitok v posilnení demokracie v EÚ. Ďalším novým mechanizmom, ako môžu samotní občania Únie vstupovať do legislatívnej tvorby, je Európska občianska iniciatíva. Od vzniku fungovania však prebehlo len 7 úspešných iniciatív (komparatívne k dvanástim neúspešným), z čoho k analýze diplomovej práce slúžil len jeden príklad, ku ktorému sa už vyjadrila Komisia. Tá však nespĺnila všetky požiadavky iniciatívy (najmä nenavrnutím požadovanej legislatívy), a tak je otázne, či takmer 2 milióny ľudí z Európskej únie podpísaných pod touto iniciatívou a taktiež široká verejnosť vnímajú tento mechanizmus ako efektívny z pohľadu uplatňovania priamej demokracie. Bohužiaľ, legitimitu Európskej únii nepridávajú ani prieskumy verejnej mienky – tzv. eurobarometre, ktorých výsledky súvisiace s demokraciou v EÚ a európskymi inštitúciami prináša súhrnne diplomová práca v závere štvrtej kapitoly. Občania Únie sú od začiatku krízy pomerne nespokojní s jej fungovaním a dôvera v európske inštitúcie poklesla na historické minimá.

Diplomová práca prináša aj pozitívne aj kritické hodnotenie procesu odstraňovania deficitu demokracie v EÚ. Je nutné si uvedomiť, že Európska únia je svetový unikát vo svojom zložení a fungovaní, a preto si dovoľím tvrdiť, že nikdy nedosiahne charakter ideálnej demokratickej

spoločnosti z politického hľadiska. Obrovským nedostatkom je v tomto smere určite chýbajúci *demos*. Občania Európy však v ďalekej budúcnosti, samozrejme, môžu vytvoriť taký typ európskej súdržnosti, ktorá bude vznik silnej demokratickej legitimacy EÚ povoľovať. Záverom treba podotknúť, že proces odstraňovania deficitu demokracie v EÚ, ktorý je témou diplomovej práce, jednoznačne prispel k zlepšovaniu postavenia jednotlivých inštitúcií a ich legitimity (najmä z hľadiska historického kontextu). Priestor na ďalšie zdokonalenie demokratických hodnôt ale určite existuje a zrejme je teda otázkou času, kedy sa pristúpi k novým diskusiám, ktoré ich budú posilovať.

Zoznam použitej literatúry

Knižné zdroje

BELLAMY, Richard a Alex WARLEIGH. *Citizenship and Governance in the European Union* (Continuum Collection). London: Bloomsbury Academic, 2005. ISBN 978-0826479198.

CINI, Michelle a Nieves PEREZ-SOLORZANO BORRAGAN. *European Union Politics*. 4. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2013. 520 s. ISBN 978-0-19-969475-4.

DANČÁK, Břetislav a Vít HLOUŠEK. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2007. 248 s. ISBN 978-80-210-4458-6.

DUŠEK, Jiří. *Historie a organizace Evropské unie*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s., 2011. 284 s. ISBN 978-80-86708-95-9.

KÖNIG, Petr, Lubor LACINA, Jan OSTŘÍŽEK, Jan PŘENOSIL a Jan STREJČEK. *Učebnice evropské integrace*. Praha: Barrister & Principal, 2011. 472 s. ISBN 978-80-87474-310.

KRUTÍLEK, Ondřej (ed.). *Evropská unie: Hospodářský prostor s politickou vizí*. 2. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013. 328 s. ISBN 978-80-7325-305-9.

SIEDENTOP, Larry. *Demokracie v Evropě*. Brno: Barrister & Principal, 2004. 229 s. ISBN 80-86598-76-4.

ŠLOSARČÍK, Ivo, Zuzana KASÁKOVÁ a kol. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Praha: Grada, 2013. 248 s. ISBN 978-80-247-3567-2.

ZBÍRAL, Robert. *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*. Příbram: Leges, 2013. 224 s. ISBN 978-80-87576-72-4.

Elektronické zdroje

Can EU hear me? How to get the EU's message out. GALLUP EUROPE [online]. 2004 [cit. 2014-03-25]. Dostupné z: http://mie.ro/fisiere_atasate/ro22_1143540624Can%20EU%20Hear%20Me%20oct%202004.pdf

Commission says yes to first successful European Citizens' Initiative. EUROPEAN COMMISSION [online]. 2014 [cit. 2014-04-15]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-277_en.htm

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. EUR-LEX [online]. 2002 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>

Democratic deficit. EUROPA [online]. [cit. 2014-04-15]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_en.htm
Energy arena. POLITICO [online]. [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: http://www.politico.com/arena/perm/Peter_Fenn_149A409A-FDA2-41EA-ACA1-41133DF86F66.html

EU pledges action after 1.9 million citizens demand 'right' to water. CHICAGO TRIBUNE [online]. 2014 [cit. 2014-04-15]. Dostupné z: http://articles.chicagotribune.com/2014-03-19/news/sns-rt-us-eu-water-20140319_1_eu-law-water-privatization-european-commission

EUREOPAN COMMISSION. REPORT FROM THE COMMISSION ANNUAL REPORT 2012 ON SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY. [cit. 2014-04-08]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/2012_subsidarity_report_en.pdf

EUROBAROMETER 68 PUBLIC OPINION IN THE EUROPEAN UNION. EUROPEAN COMMISSION [online]. 2008 [cit. 2014-03-25]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf
Európa občanov. Európsky parlament [online]. [cit. 2014-04-03]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sk/displayFtu.html?ftuId=theme2.html>

EUROPEAN COMMISSION. ANNUAL REPORT ON RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN COMMISSION AND NATIONAL PARLIAMENTS. 2011, 2012. [cit. 2014-04-07] Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/ar_2012_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION. ANNUAL REPORT ON RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN COMMISSION AND NATIONAL PARLIAMENTS. 2011, 2012. [cit. 2014-04-07] Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/ar_2012_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union Launching a European Debate. 2012. [cit. 2014-04-08]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012DC0777>

EUROPEAN COMMISSION. The Economic Adjustment Programme for Greece Fifth review - October 2011

EUROPEAN COMMISSION. The Economic Adjustment Programme for Portugal Sixth Review – Autumn 2012

Európska iniciatíva občanov. EURÓPSKA KOMISIA [online]. 2014 [cit. 2014-04-11]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>

EURÓPSKA KOMISIA. Európska iniciatíva občanov. Oficiálny register. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>

EURÓPSKA KOMISIA. Oznámenie Komisie COM(2014)177 o európskej iniciatíve občanov „Voda a sanitácia sú ľudským právom! Voda je verejným statkom, nie komoditou! Farage, Nigel. Debate EU 2020 Follow up of the informal European Council of 11.02.2010

GREEN PAPER EUROPEAN TRANSPARENCY INITIATIVE. EUROPA [online]. 2006 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf

Informácie o BSE. Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky [online]. [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: http://www.svps.sk/zvierata/choroby_bse.asp

Komisia to vzdala s návrhom Monti II. EUR-LEX [online]. 2012 [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: <http://www.euractiv.sk/socialna-politika/clanok/komisia-to-vzdala-s-navrhom-monti-ii-019977>

MATJASIČ, Peter. *Democratic deficit: a federalist perspective*. The New Federalist [online]. 2010 [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: <http://www.thenewfederalist.eu/Democratic-deficit-a-federalist-perspective>

MAURER, Andreas. The Treaty of Amsterdam: Challenges and Opportunities for the European Union. London: Continuum [online]. 2000 [cit. 2014-04-22]. Dostupné z: <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/democracy.pdf>

Nález Ústavného súdu ČR vo veci Lisabon I, Pl. ÚS 19/08, bod 191.

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 211/2011 zo 16. februára 2011 o iniciatíve občanov. EUR-LEX [online]. 2011 [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:SK:PDF>

National Parliament opinions and Commission replies. EUROPEAN COMMISSION [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm

Niceská smlouva a Konvent o budoucnosti Evropy. Evropský parlament [online]. [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.4.html

POLLACK, Mark A. *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*. Journal of Common Market Studies [online]. 2000, Vol 38, No 3 [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/shared/executive_education/Readings_IA2009/Dupont_Pollack_End-of-creeping-competence.pdf

Public opinion. EUROPEAN COMMISSION [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm

REPORT FROM THE COMMISSION ANNUAL REPORT 2012 ON RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN COMMISSION AND NATIONAL PARLIAMENTS. EUROPEAN

COMMISSION [online]. 2013 [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/ar_2012_en.pdf

RUNCHEVA, Hristina a Milena APOSTOLOVSKA. Democratic deficit of the EU after the Lisbon Treaty – Is There an Institutional Solution?. Second Euroacademia International Conference [online]. 2012 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: http://euroacademia.eu/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Hristina_Runceva_and_Milena_Apostolovska_Democratic_Deficit_of_the_EU_after_the_Lisbon_Treaty.pdf

The first use of the term “democratic deficit”. Federal Union [online]. [cit. 2014-02-21]. Dostupné z: <http://www.federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/>.
The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations. Joint Study, EPC, Egmont a CEPS [online]. 2007 [cit. 2014-04-03]. Dostupné z: <http://www.ceps.eu/files/book/1554.pdf>

Turnout at the European elections (1979-2009). European Parliament [online]. 2009 [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)

VODA a SANITACE jsou LIDSKÁ PRÁVA. RIGHT2WATER [online]. 2014 [cit. 2014-04-11]. Dostupné z: <http://www.right2water.eu/cs>

Water and sanitation are human rights: Support the online petition. IMPACT [online]. 2014 [cit. 2014-04-11]. Dostupné z: <http://www.impact.ie/12/09/11/Water-and-sanitation-are-human-rights-Support-the-online-petition.htm>

WEILER, Joseph H.H., Ulrich HALTERN a Franz MAYER. *European Democracy and its Critique Five Uneasy Pieces*. ROBERT SCHUMAN CENTRE [online]. 1995 [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/95_11.pdf

White Paper on governance. EUROPA [online]. 2008 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_en.htm

Zmluva o Európskej únii. In: (92/C191/01). 1992.

Zmluva o Ústave pre Európu, 2004

Zoznam skratiek

BSE	Bovinná spongiformná encefalopatia
CAP	Spoločná poľnohospodárska politika
COSAC	Konferencia výborov pre európske záležitosti
ECOSOC	Hospodárska a sociálna rada OSN
EFSF	Európsky nástroj finančnej stability
EFSM	Európsky finančný stabilizačný mechanizmus
EHS	Európske hospodárske spoločenstvo
EP	Európsky parlament
ESUO	Európske spoločenstvo pre uhlie a oceľ
EÚ	Európska únia
EURATOM	Európske spoločenstvo pre atómovú energiu
GATT	Všeobecná dohoda o clách a obchode
IPEX	Medziparlamentná výmena informácií o EÚ

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne25.4.2014.....

.....*Júlia Hrivíková*.....